

Masteruppsats i offentlig förvaltning, HT 2014

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Karl Johannesson

Handledare: Gregg Bucken-Knapp

Examinator: Stig Montin

Aktörer i policyprocesser

En fallstudie av utformningen av styrkortet för integration i Göteborgs Stad

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
ABSTRACT	5
1 POLICYPROCESSER PÅ LOKAL NIVÅ	5
1.1 UPPSATSENS UPPLÄGG	6
1.2 STYRKORTET FÖR INTEGRATION I GÖTEBORGS STAD	7
1.3 UNDERSÖKNINGENS FRÅGESTÄLLNING	9
1.4 UNDERSÖKNINGSDESIGN	9
1.5 FÖRDELAR MED EN FALLSTUDIE	10
1.6 NACKDELAR MED EN FALLSTUDIE	10
2 METOD FÖR ATT UNDERSÖKA POLICYPROCESSER	11
2.1 PROCESSFÖRFAHROR	11
2.1.1 Teoriprövande processförfarande	12
2.1.2 Teoriutvecklande processförfarande	12
2.1.3 Utfallsförklarande processförfarande	13
2.2 KAUSALA MEKANISMER	14
2.3 ATT SE KAUSALA MEKANISMER SOM FÖRUTSÄTTNINGAR	17
2.4 OPERATIONALISERING AV MANIFESTATIONER OCH INDIKATIONER	18
2.5 SLUTSATSER I PROCESSFÖRFAHROR	18
2.6 SPECIFICERAD METODANVÄNDNING I UNDERSÖKNINGEN	19
2.7 WHAT'S THE PROBLEM REPRESENTED TO BE?	21
2.7.1 Problematisering	21
2.7.2 Diskurs för Bacchi	23
2.7.3 Frågeställning i WPR	24
2.7.4 Frågeställningarnas uppgifter	24
2.8 UPPGIFTER ATT GÖRA INNAN ANALYS AV STYRKORTET FÖR INTEGRATION	26
2.9 INFORMANTUNDERSÖKNING ELLER RESPONDENTUNDERSÖKNING	27
2.9.1 Samtalsintervju	28
2.9.2 Planering av intervjuer	28
2.10 SAMMANFATTNING AV METOD	29
3 POLICYPROCESSTEORI	30
3.1 POLICYPROCESS	30
3.2 ATT ANVÄNDA MÅNGA TEORIER FÖR ATT FÖRKLARA ETT UTFALL	31

3.3	OLIKA UTGÅNGSPUNKTER I POLICYANALYS	33
3.4	MED UTGÅNGSPUNKT I VETENSKAPLIGA KRITERIER.....	35
3.5	SKILLNADEN MELLAN RAMVERK, TEORIER OCH MODELLER	37
3.6	STAGE HEURISTICS	38
3.7	INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT	39
3.8	MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK	41
3.9	POLICYENTREPRENÖRER.....	43
3.10	PUNCTUATED EQUILIBRIUM THEORY	44
3.11	ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....	45
3.12	POLICYREGIMER	46
3.13	SAMMANFATTNING AV TEORI OCH KOMMANDE UPPGIFTER	47
4	PRESENTATION AV MATERIAL OCH INTERVJUER.....	49
4.1	INFORMATION OM STYRKORTETS UTFORMNING	50
4.2	ANALYS UTIFRÅN BACCHIS MODELL	53
4.3	INDIKATIONER OCH MANIFESTATIONER AV IDÉER OCH INSTITUTIONER	55
4.4	VILKA ANALYSLUCKOR FINNS I MATERIALET?.....	57
4.5	INTERVJUER MED POLICYSKAPARNA	59
4.5.1	<i>Utformning av de fyra områdena</i>	<i>60</i>
4.5.2	<i>Utformning av mätetal.....</i>	<i>62</i>
4.5.3	<i>Ytterligare betänkligheter i utformningen.....</i>	<i>64</i>
4.6	INFORMATION OCH FORTSATTA UPPGIFTER UTIFRÅN INTERVJUERNA	66
4.7	VAD ÄR ETT BALANSERAT STYRKORT?	67
4.8	DET SPECIFICERADE UPPDRAGET	68
4.9	KOMMUNFULLMÄKTIGE, HANDLING NR 98 2006	69
4.10	POLITISKA ÅTGÄRDER FÖR ATT SKAPA LEGITIMITET – DEN HISTORISKA KONTEXTEN	70
5	SAMLAD ANALYS AV DOKUMENT OCH INTERVJUER	72
5.1	SAMMANFATTNING AV ANALYS AV MATERIAL PÅ GÖTEBORGS STADS HEMSIDA	73
5.2	INKLUDERING AV DEN HISTORISKA KONTEXTEN, INTERVJUERNA OCH DET SPECIFICERADE UPPDRAGET	75
5.2.1	<i>Den historiska kontexten och uppdraget.....</i>	<i>75</i>
5.2.2	<i>Intervjuerna</i>	<i>76</i>
6	SLUTSATSER OCH DISKUSSION.....	79
6.1	BESVARANDE AV FRÅGESTÄLLNING - RESULTAT	79
6.2	RELIABILITET OCH VALIDITET - METODOLOGISKA OCH TEORETISKA ÖVERVÄGANDEN	80
6.3	GENERALISERINGAR OCH BIDRAG TILL FORSKNINGEN	82
6.4	AVSLUTANDE DISKUSSION OCH FORTSATTA STUDIER	83

7	KÄLLFÖRTECKNING	85
	INTERNETKÄLLOR	87
	ANDRA KÄLLOR.....	90

Förord

Inledningsvis vill jag tacka de personer som hjälpt mig i utförandet av undersökningen. Det är först och främst de personer ställde upp på intervjuer, utan den information som ni bidrog med skulle inte uppsatsen varit möjlig att genomföra. Jag vill även tacka er för att ni tog intervjuerna på allvar och tog er tid att svara på de frågor jag hade.

Jag vill också tacka min handledare Gregg Bucken-Knapp för att han gett mig feedback på de frågor som jag ställt honom och för att han fått mig att omvärdera min utgångspunkt för uppsatsen.

Dessutom vill jag tacka de personer som hjälpt mig med korrekturläsningen av uppsatsen. Utan er hade det funnits fler felstavningar som stört läsningen.

Karl Johannessson

Göteborg, januari 2015

Sammanfattning

Eftersom det pågår en migration av människor till olika länder är integrationsarbetet alltid aktuellt. Anledningen till att det är viktigt med integrationsarbete är att det finns tendenser att personer med utländsk bakgrund inte har samma möjligheter och rättigheter i samhället. För att uppnå integration måste politiker på lokal nivå skapa olika åtgärder för att det ska bli möjligt. Undersökningen har studerat en sådan åtgärd och beskrivit vad som påverkat dess utformning. Åtgärden som studerats är Göteborgs Stads styrkort för integration och det är ett balanserat styrkort och kom i användning i stadens verksamheter i och med Göteborgs Stads budget 2011. Syfte med undersökningen var att ta reda på hur policyprocessen som lett fram till utformningen av styrkortet har sett ut genom att använda en processspårningsmetod. Med ett aktörsperspektiv på policyprocessen valdes teorier som förklarar vad som påverkar aktörernas beslut och hur aktörerna i sin tur påverkar utformningen av styrkortet för integration. Genom att studera det material som finns om styrkortet på Göteborgs Stads hemsida, genomföra intervjuer med de aktörer som utformat styrkortet och samla in ytterligare dokument från dessa, kunde hela bilden av processen beskrivas och analyseras. Analysen genomfördes i flera etapper, eftersom det är på det viset en processspårningsmetod fungerar. Anledningen är att orsaken till utfallet, det vill säga styrkortet, inte var känt från början och därför måste processen återskapas steg för steg. Först analyserades informationen från Göteborgs Stads hemsida utifrån Carol Bacchis modell, ”What’s the problem represented to be?”. Tillsammans med teorierna kunde metoden hitta informationsluckor i materialet. Därefter genomfördes intervjuer med aktörerna som utformat styrkortet för att fylla luckorna som saknades i analysmaterialet. Analysen blev därmed fullständig, vilket ledde till att slutsatser kunde dras om vad som påverkat aktörerna att välja ett balanserat styrkort som åtgärd och varför de utformade styrkortet på det sätt som de gjort. Huvudorsaken var att politikerna hade bestämt att det var med ett styrkort som integration i Göteborgs Stad skulle uppnås. Det i sin tur berodde på att det var ett vanligt sätt att arbeta under den aktuella perioden. Själva utformningen av styrkortet hade flera orsaker, bland annat hur synen på problemet var, vilka källor som användes, vilka aktörerna i utformningen var och vilka erfarenheter och expertis som de hade. Dessutom påverkade institutioner som definieras som lagar och regler men även värderingar inom den struktur som policyskaparna arbetade. Hela undersökningen kan också ses som ett experiment på vad en processspårningsmetods syfte innebär, nämligen att ta reda på hur en okänd process har sett ut och förklara den.

Abstract

In the politics of integration, a lot of the responsibilities fall on the local level politics to solve such issues. Depending on the social and historical contexts different municipalities and cities use different kinds of governmental tools to create integration among the citizens. To answer the question of what made the city of Gothenburg create a balanced scorecard for integration and why they chose to formulate it as it is, the focus for the thesis was to study the policy process through the use of a process tracing method. When using a process tracing method, the next step in the analysis is not clear. This makes the process of using the method experimental. A lot of the explanation of why they used a scorecard depends on how they used to work and how they understood the problem of integration. To examine how they understood the problem the thesis used Carol Bacchis model, What's the problem represented to be (WPR). Together with the method of process tracing and WPR, interviews with central actors and other documents were analyzed through the use of manifestations and indications operationalized from recognized theories in the field of policy process. The answer to the thesis question is that there are several explanations to why the actors do what they in the policy process. Some of it comes from the historical debate on the subject but also from rules, ideas and political decisions.

Nyckelord: Policyprocess, processpåring, aktörer, institutioner.

1 Policyprocesser på lokal nivå

Efter andra världskriget skedde stora förflyttningar av människor till västvärlden och trots att de idag lever ett vanligt liv i det nya samhället anses deras integration vara ofullständig (Korteweg & Triadafilopoulos, 2013:109). Det betyder att det anses finnas ett problem med integrationen, oavsett hur det definieras, som måste åtgärdas (Bak Jörgensen, 2012:244). På den lokala nivån är dessa fenomen ännu svårare att påverka då lagstiftningen angående migration sker i riksdagen och i EU. Trots att lagstiftningen ligger på central nationell och internationell nivå är det den lokala nivån som får betala priset för en misslyckad integration och det gör att politiker och tjänstemän i kommuner och städer arbetar för att motverka segregationen. Det har lett till att den lokala nivån har blivit allt viktigare i formuleringen av ny integrationspolicy (Bak Jörgensen, 2012:244). Det normala förfarandet när ett problem uppstår är att ett beslut fattas som är tänkt att åtgärda problemet och beslutet genomförs i

största möjliga utsträckning. Även om det i teorin kan se ut som en rak väg från beslut till åtgärd och genomförande är det många olika orsaker som påverkar hur utfallet av åtgärden blir (Holsten 2010:243).

En uppenbar och central del av policyskapande är de individer som är med i policyprocessen. När ett beslut har fattats av politiker är det sedan tjänstemännen som ska utforma det styrmedel som ska användas för att åtgärda problemet. Uppsatsens syfte är att studera hur aktörerna i policyprocessen på lokal nivå utformar åtgärder och vilka orsakerna är att de gör det på ett specifikt sätt. Den åtgärd som undersökningen ska titta på är Göteborgs Stads styrkort för integration som används för att styra Göteborgs Stads tjänstemän i arbete för integration men även vara ett underlag för att mäta hur väl arbetet faller ut.

Eftersom vägen fram till utfallet inte är en rak väg kommer en processspårningsmetod att användas för att ta reda på hur policyprocessen såg ut. Användningen av processspårningsmetoder är på många sätt intressant eftersom att först när ett steg i användningen av metoden är genomförd vet undersökaren vad nästa steg är. Därför är undersökningen också till stor del ett experiment och exempel på hur processspårningsmetod kan användas. Den fråga som uppsatsen ska besvara kan formuleras som följande:

Hur och varför har Göteborgs Stad kommit fram till att ett styrkort är ett bra sätt att skapa integration?

1.1 Uppsatsens upplägg

Det som ska genomföras är en fallstudie där styrkortets utformning ämnas förklaras. Upplägget på uppsatsen är att allt eftersom undersökningsprocessen fortlöper presentera information för att fylla de luckor som finns i materialet för att den slutliga förståelsen för utformningen av styrkortet ska bli möjlig. Därför är det först och främst viktigt att veta vad det är som undersöks och således presenteras inledningsvis hur styrkortet för integration i Göteborgs Stad är utformat.

Efter att styrkortet är presenterat kommer frågeställningen att explicit presenteras under en egen rubrik för att det ska vara lätt för läsaren att gå tillbaka och hitta frågeställningen. Frågeställningen kommer sedan att vara utgångspunkten när metoden presenteras, med tanke på att metoden ska användas för att besvara frågeställningen. Den metod som kommer användas i uppsatsen är en processspårningsmetod av teoribyggnings karaktär. Metoden används först och främst när orsakerna till ett utfall inte är känt och använder sig av befintliga teorier för att förklara ett utfall (Beach & Pedersen, 2013:17). Kompletterande till

processfrågningsmetoden kommer Carol Bacchis teori, What's the problem represented to be, användas. Orsakerna till att teorin kommer användas som en metod är att den befinner sig i gränslandet mellan teori och metod. Det innebär att den pekar på vad som behöver tas reda på för att förklara ett utfall och hur det sedan ska göras, vilket betyder att modellen är både teori och metod. Modellen presenteras i metoddelen men kunde lika gärna presenterats i teoridelen. Anledningen är att den ska användas som metod men det går inte att beskriva hur den används som metod utan att förklara dess teoretiska utgångspunkt.

I teoridelen presenteras sedan teorier som har till uppgift att förklara policyprocesser och dess utfall. De är utvalda för att kunna förklara enskilda policyutfall och därför utesluts de teorier som används i jämförande analyser. Innan analysen av styrkortet för integration börjar krävs att de informationsluckor som finns om processen måste fyllas. Därför presenteras det material som finns på Göteborgs Stads hemsida och informationsluckorna i materialet beskrivs. För att fylla luckorna genomförs intervjuer med centrala aktörer i skapandet av styrkortet. Med hjälp av de teorier som presenteras i teoridelen kommer relevanta frågor ställas om utformningen för att på det viset ta reda på orsakerna till utfallet. Materialinsamling och analys kommer att presenteras om vart annat, eftersom det på förhand inte går att veta vilken information som behöver samlas in. Det vet undersökaren först när det tillgängliga materialet har analyserats. Därefter presenteras en slutsats där frågeställningen besvaras explicit och därpå följer en diskussion om analysens giltighet och generaliseringsmöjligheter. Slutligen kommer eventuella förslag på fortsatta studier att presenteras.

Det material som i första hand kommer användas är information på Göteborgs Stads hemsida samt kompletterande intervjuer med centrala aktörer i policyprocessen och andra data för att beskriva den historiska och sociala kontexten.

1.2 Styrkortet för integration i Göteborgs Stad

Den första fråga som uppkommer när inledningen är läst är förmodligen ”Hur ser styrkortet för integration i Göteborgs Stad ut?”. För att den frågan inte ska följa med och störa resten av läsningen presenteras det först och därefter uppbyggnaden av styrkortet för integration i Göteborgs Stad. Dessutom bygger frågeställningen i uppsatsen på hur styrkortet för integration i Göteborgs Stad ser ut och därför är det lämpligt att presentera det först.

Styrkortet riktas mot fyra specifika områden, **boende**, **sysselsättning**, **bemötande** och **ungas tillgång till utbildning** (Detta mäter styrkortet, www.goteborg.se). Under varje område har Göteborgs Stad ställt ett par frågor som ligger till grund för det som styrkortet ska

arbeta för. Frågorna rörande **boende** handlar om ifall invånarna är nöjda med den miljö de lever i och om de har möjlighet att flytta dit de vill. Under **sysselsättning** ställer Göteborgs Stad frågor om andelen med utländsk respektive svensk bakgrund har försörjningsstöd när de skulle kunna jobba och om svenska för invandrare (SFI) stödjer integrationen. **Bemötandeområdet** handlar om ifall medborgare med utländsk bakgrund diskrimineras av Göteborgs Stad eller om förvaltningarna arbetar aktivt för att stödja integration. Som sista område ställs frågor om **ungas tillgång till utbildning** där fokus ligger på om stadsdelarna har planer för hur de ska ta hand om nyanlända och hur lång tid det tar för dessa att genomgå gymnasieutbildning (Detta mäter styrkortet, www.goteborg.se).

Styrkortet är en metod för att föra verksamheten i Göteborgs Stads förvaltningar i rätt riktning. Göteborgs Stads styrkort följer upp fyra olika perspektiv, **det ekonomiska perspektivet, de vi är till för, medarbetarperspektivet** och **verksamhetens processer** (Vad är ett styrkort?, www.goteborg.se). I styrkortet finns olika styrtal som rapporteras till ledningen med jämna mellanrum och på det viset ska stadsdelarna följa upp sitt arbete för att utveckla det (Detta mäter styrkortet, www.goteborg.se). Styrkortet innehåller 13 styrtal som underlag för utvärderingen av arbetet för integration.

De vi är till för:

1. Valmöjlighet till boende
2. Nöjd med sin boendemiljö
3. Integration genom svenska språket (SFI undervisningen)
4. Inkluderande bemötande
5. Stödja barns lärande och utveckling i förskolan

Medarbetare:

6. Upplevelse av inkluderande förhållningssätt
7. Inkluderande rekrytering (andel chefer med utländsk bakgrund)

Ekonomi:

8. Försörjningsstödsberoende (skillnaden mellan svensk och utländsk bakgrund)

Verksamhetens processer:

9. Blandade upplåtelseformer (andel hyresrätter)
10. Deltagande i modersmålsundervisningen

11. Handlingsplan för introduktion av nyanlända i skolan
12. Aktivt arbete för att uppnå inkluderande förhållningssätt
13. Nyanlända gymnasieelevers progression genom utbildningssystemet (Beskrivning av styrtalen, www.goteborg.se).

1.3 Undersökningens frågeställning

Utifrån den information som framkommit vid presentationen av styrkortet kan undersökningens frågeställning förtydligas:

Hur och varför har aktörerna som deltagit i processen att utforma styrkortet kommit fram till ett balanserat styrkort som åtgärd för att öka integrationen? Varför är det just de här fyra områdena, de fyra perspektiven och de 13 styrtalen som är relevanta för integration?

Från och med nu är detta frågeställningen som ska guida undersökningen och syftet med undersökningen är att besvara dessa frågor för att på det sättet förklara hur en policyprocess kan se ut.

1.4 Undersökningsdesign

Det finns tre faser när en fallstudie ska genomföras. Först ska strukturen och designen av fallstudien presenteras. I det steget ingår följande fem uppgifter:

- Specificera problemet och målet med undersökningen
- Utveckla en undersökningsstrategi och specificera förutsättningarna
- Välja fall
- Definiera förutsättningarna/det teoretiska ramverket
- Ställ de rätta frågorna (George & Bennett, 2006:73ff)

De fem stegen ska ses som både sammankopplade och beroende av varandra i den meningen att de måste vara kompatibla med varandra (George & Bennett, 2006:88). Som synes har det första steget påbörjats. Även det tredje steget och femte steget har i den här delen av uppsatsen presenterats. Dock kan de inte bli fullständigt färdiga förrän en undersökningsstrategi och ett teoretiskt ramverk är utvecklat. Fas två och tre i en fallstudie är att genomföra undersökningsdesignen och slutligen dra slutsatser utifrån det som hittats i undersökningen (George & Bennett, 2006:89, 109). De faserna genomförs när strukturen och metoden är presenterad.

1.5 Fördelar med en fallstudie

Till skillnad från en statistisk, kvantitativ undersökning är en fallstudie bättre lämpad att studera fall där kontexten spelar en stor roll. Undersökningen riktas mot en policyprocessen som är förankrad i en kontext som är under en tidpunkt i Göteborgs Stad. Samhällsvetenskapliga fenomen är svåra att studera utan att ta hänsyn till kontexten med tanke på att både det politiska systemet och begreppen uppfattas annorlunda i olika kontexter (George & Bennett, 2006:19). Därför är en fallstudie att föredra när samhällsvetenskapliga fenomen, som Göteborgs Stads styrkort för integration, ska studeras. En annan fördel är att fallstudier kan ge upphov till nya hypoteser utifrån att fler olika teorier kombineras och specifika delar plockas från dem. Om till exempel en fråga ställs som teorierna inte kan förklara svaret på bör en ny teori utvecklas (George & Bennett, 2006:21). Dessutom är det kausala mekanismer som studeras och det är precis i de fallen som kontexten är en central förklaringskälla. Slutligen lämpar sig fallstudier bättre för att studera komplexa kausala relationer på grund av att bevis för teorierna hittas i det empiriska materialet (George & Bennett, 2006:22).

1.6 Nackdelar med en fallstudie

En av de vanligaste fällorna för fallstudier är att forskaren väljer ett fall eller, vid jämförande analys, flera fall som bekräftar en hypotes och förstärker forskarens förförståelse och antaganden. I jämförande undersökningar väljer forskaren två fall som delar samma utfall vilket leder till att förklaringen blir densamma och en stark korrelation uppstår (George & Bennett, 2006:23). I uppsatsens undersökning valdes fallet före metoden och därför finns det inte någon större risk att undersökningen blir en självuppfyllande profetia. Ytterligare en tänkbar brist med fallstudier är att de oftast har svårt att dra annat än spekulativa slutsatser om vilken förutsättning som påverkar utfallet mest. Det innebär att generaliseringar om en förutsättnings förklaringsgrad måste vara noga underbyggda och det måste bevisas att de är nödvändiga för att policyprocessen ska fortsätta och utfallet ske på det sätt som det gjort (George & Bennett, 2006:26). Slutsatsen av det är att det är mer lämpligt att dra mindre definitiva slutsatser, till exempel kan en mer rimlig formulering av en slutsats i en fallstudie vara att förutsättningens existens har bidragit till utfallet av processen.

2 Metod för att undersöka policyprocesser

Som beskrevs ovan måste undersökningens struktur och design först presenteras för att undersökningen och slutsatserna ska kunna genomföras. Därför behövs det en metod för att undersöka styrkortet för integration i Göteborgs Stad. Metoden i sig används för att på ett strukturerat sätt hitta de delar som behövs för att uppsatsens frågeställning ska kunna besvaras. Utan metoden finns det ingenting som pekar ut vilket material och vilka teorier som behöver användas. Innan metoden presenteras ska det tilläggas att alla de begrepp som används i metoderna och teorierna är egna översättningar från engelska till svenska. Anledningen till att det förklaras här och inte vid varje nytt begrepp är att eftersom det gäller alla begreppen kan det skrivas en gång och sedan gäller det för resten av uppsatsen. Det andra alternativet skulle vara att skriva det varje gång, vilket medför risken att det stör läsningen.

När det kommer till att hitta en lämplig metod för att samla in material är Undersökningens frågeställning och syfte passande hjälpmedel. Som beskrevs ovan kommer frågeställningen och syftet att guida undersökningen och är orsakerna till val av metod och teorier. Undersökningens syfte är att studera utformningen av styrkortet och frågeställningen vill besvara frågan om varför styrkortet ser ut som det gör. Trots att åtgärder designas för att passa den specifika kontexten, och därför utformas på olika sätt, finns det gemensamma nämnare i den meningen att orsakerna till utformningen är samma oberoende av kontexten (Weible et al, 2012:168). Det är således orsakerna till utfallet som undersökningen ska leta efter. Som det kommer att visa sig är det lämpligt att använda en processpårningsmetod när utfallet är känt men inte orsaken.

2.1 Processpårningsmetoder

Processpårnning är ett sätt att försöka återskapa vilka orsakerna till utfallet är, hur de har samarbetat och i vilken ordning som samarbetet har ägt rum (Beach & Pedersen, 2013:1). Användningen av processpårningsmetoder görs först och främst i kvalitativa fallstudier. Metoden kan delas in i tre varianter inom samhällsvetenskapen nämligen 1) teoriprovande, 2) teoribygande och 3) förklarande av utfall (Beach & Pedersen, 2013:3). Att det finns tre olika varianter betyder att det finns olika situationer när processpårnning kan användas och det är lämpligt att variera metoden utifrån fallet (Beach & Pedersen, 2013:9). Det som studeras är kausala mekanismer och kausalitetskedjor. Kausala mekanismer är ett teorisystem av sammankopplade delar som överför krafter från orsak till utfall (Beach & Pedersen, 2013:29). I uppsatsen är de kausala mekanismerna aktörer som utformar styrkortet för integration och

de förutsättningar som begränsar dem eller ger dem resurser att fortsätta arbetet. En tydligare definiering av begreppen beskrivs nedan.

De tre olika varianterna av processpårvning har tre olika syften beroende på vad målet med undersökningen är. Målet kan vara att testa om vissa kausala mekanismer är närvarande i en process eller att bygga teoretiska mekanismer som förklarar processen eller att skapa en förklaring som passar det specifika utfallet. Dessa tre varianter kan också klassificeras utifrån huruvida de har teori eller fall i fokus (Beach & Pedersen, 2013:11). Redan nu är det lämpligt att poängtera att det inte finns någon större anledning till att försöka trycka ner undersökningen i något fack och sedan göra allt för att undvika att göra något i undersökningen som skulle definiera metoden som någon av de andra typerna av processpårvning. Det viktigaste är att veta vad syftet med undersökningen är och sedan använda den metod som ligger närmast till hands när det gäller att besvara den frågeställning som undersökningen har. I största möjliga mån kommer undersökningen att använda den teoribyggande processpårvningsmetoden.

2.1.1 Teoriprövande processpårvning

I den teoriprövande processpårvningen är orsak och utfall kända och antingen finns en gissning om en trolig mekanism eller är möjligt att resonera fram en mekanism utifrån existerande teorier (Beach & Pedersen, 2013:14). Första steget är att föreställa sig en kausal mekanism mellan orsak och utfall baserad på existerande teorier och att explicit presentera den kontext som den kausala mekanismen fungerar i. Därefter operationaliseras mekanismen som manifestationer utifrån hur de skulle yttra sig ifall de existerade. Efter operationaliseringen återstår att samla bevis för manifestationerna. Det som spåras är inte en serie av empiriska händelser utan de underliggande kausala mekanismerna. Teoriprövande processpårvning ger möjlighet att både studera om de kausala mekanismerna var närvarande och om de fungerade som i teorin. Dock ger inte teoriprövande processpårvning någon hjälp i att förklara styrkan i mekanismerna eller vilken mekanism som förklarar processen mest (Beach & Pedersen, 2013:15).

2.1.2 Teoribyggande processpårvning

Teoribyggande processpårvning utgår, precis som teoriprövande processpårvning, från teori men bygger utifrån empiriskt material en trolig kausal mekanism som länkar samman orsak med utfall. Teoribyggande processpårvning används först och främst i två olika situationer.

Antingen när det finns kunskap om att en orsak påverkar utfallet men mekanismerna inte är kända eller när orsaken är känd men inte utfallet. I den första situationen spåras stegen bakåt från utfallet tills orsaken är identifierad och då återskapas de kausala mekanismerna (Beach & Pedersen, 2013:16).

Första steget i teoribyggande processpåring är att studera det insamlade materialet och använda manifestationer, definierade utifrån teorier, som ledtrådar till att hitta de underliggande kausala mekanismerna. I steg två dras slutsatser att de empiriska bevisen av manifestationerna är reflektioner av de underliggande kausala mekanismerna som påverkade utfallet i processen (Beach & Pedersen, 2013:17). Teorierna används för att operationalisera manifestationerna, vilket inte är ovanligt samhällsvetenskapliga metoder. Skillnaden mellan teoribyggande och teoriprövande är inte att teori är mer eller mindre i fokus i de båda utan vad som kommer först, teori eller empirisk fakta. De delar dock målet att spåra en generaliserande kausal mekanism (Beach & Pedersen, 2013:16). Det är även vad som skiljer teoribyggande processpåring och utfallsförklarande processpåring.

2.1.3 Utfallsförklarande processpåring

Den sista varianten av processpåring är inte som de två tidigare, teoricentrerad, utan i utfallsförklarande processpåring är fallet i fokus. Här är målet att förklara utgången med hjälp av alla viktiga aspekter och att utesluta de som inte ger en förklaring. Kausala mekanismer har en vidare betydelse än i de teoricentrerade processpåringensmetoderna i den meningen att det behövs samlas ihop många olika mekanismer till en enda utifrån det specifika fallet. Dessutom är det meningsfullt att plocka in osystematiska delar i de kausala mekanismerna, vilket betyder sådana som är fallspecifika. Förklaringen av utfallet kan inte tas utanför det specifika fallet (Beach & Pedersen, 2013:19). Ett exempel på en tydlig distinktion mellan varianterna som underlättar förståelsen för vad uppsatsen handlar om, ger Beach & Pedersen (2013) i boken *Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines*. Används någon av de två första teorifokuserande varianterna studeras mekanismer som leder fram till krig. Används den sista, där fallet är i fokus, studeras mekanismer som leder fram till exempelvis första världskriget (Beach & Pedersen, 2013:11).

Utifrån uppsatsens syfte ligger det, som nämnts ovan, närmast till hands att göra en processpåring av teoribyggande karaktär. Den i sin tur lämpar sig bäst för att använda flera teorier för att presentera en rimlig förklaring till utfallet (Beach & Pedersen, 2013:18). Därför kommer fortsättningsvis metoden att presenteras utifrån att det är en teoribyggande

processpåring som används i undersökningen. Dock är det inte möjligt att utesluta alla egenskaper som göra undersökningen till antingen teoriprovande eller utfallsförklarande. Undersökningen blir teoriprovande eftersom användningen av teorier alltid blir provande i den meningen att deras förklaringsgrad ifrågasätts. Dessutom är undersökningen utfallsförklarande för att fallet är i fokus för undersökningen eller rättare sagt, både fallet och teorierna är i fokus. Det som gör att definitionen av undersökningen till en teoribyggande är att teori används och att orsaken till utfallet är okänt. Valet av teorier hänger på vad det är som studeras och i det här fallet är det definierat som förutsättningar. Det krävs dock en noggrannare beskrivning av vilka egenskaper som kausala mekanismer har i olika kontexter, som även är ett sätt att koppla metoden närmare teorierna i ett senare skede av uppsatsen.

2.2 Kausala mekanismer

Kausala mekanismer definieras ibland som ett teorisystem av sammankopplade delar som överför krafter från orsak till utfallet (Beach & Pedersen, 2013:29). Dock är dess innebörd ett omtvistat ämne. Vissa ser kausala mekanismer som system som överför kausala krafter från orsak till utfall medan andra ser det som empiriska händelser som sker mellan orsak och utfall. George & Bennett (2006) definierar kausala mekanismer i boken *Case studies and theory development in the social sciences* som fysiska, sociala eller psykologiska processer som inte är möjliga att direkt observera. Dessutom kan kausala mekanismer definieras som variabler som påverkar processen mellan orsak och utfall (Beach & Pedersen, 2013:32). Dessutom finns det argumentationer om huruvida kausala mekanismer arbetar endast i mikro-/aktörnivå eller makro-/strukturnivå, som i så fall inte kan reduceras till mikronivån. Utöver dessa diskussioner finns den om kausala mekanismer är fallspecifika eller ej. Slutligen är den sista frågan om kausala mekanismer ifall de kan studeras direkt eller endast genom de effekter som de skapar. Beach & Pedersen föreslår att det inte finns någon orsak till att ha en utgångspunkt utifrån i de tre sista frågorna utan att förhålla sig neutralt till dessa i undersökningen (2013:32).

Med hjälp av att Beach & Pedersen (2013) i boken *Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines* tar upp debatterna kring begreppet kan begreppet diskuteras utifrån det och undersökningen kan få väl definierad betydelse av det.

Först och främst ses oftast mekanismer i den teoricentrerade varianten av processpåring som betingelser som överför kausala krafter från orsak till utfall och är förväntade att existera i fler fall (Beach & Pedersen, 2013:29). De kan därför också ses som **förutsättningar** för att

utfallet ska uppstå. Definitionen av de kausala mekanismerna är därför att de är förutsättningar för att utfallet ska uppstå. Genom att välja begreppet förutsättningar istället för kausala mekanismer har sin fördel i att det inte krävs någon definitionsåtskillnad mellan orsaker och kausala mekanismer. Om de ses som förutsättningar är både kausala mekanismer och orsaker förutsättningar för att styrkortet för integration har skapats och utformats på det sättet som det är.

Det finns fyra olika definitioner av kausala mekanismer beroende på vilken analytiska nivå som undersökningen befinner sig. Först finns det **strukturella kausala mekanismer**, som fokuserar på pålagda begränsningar och möjligheter till politisk aktion. Den inriktas mot hur specifika preferenser och materiella strukturer påverkar beslutsfattares beteende. Aktiviteter i det här avseendet ses som rationella (Beach & Pedersen, 2013:52). **Institutionella mekanismer** skiljer sig från strukturella genom att de kan manipuleras. Institutioner är formella och informella regler, konventioner och normer. Institutionella mekanismer påverkar aktörer att arbeta i en viss riktning. Det exakta innehållet i institutionella mekanismer beror på vilken typ av teori som används. **Idémässiga mekanismer** menar att utfallet är produkten av aktörernas uppfattning av omvärlden. Strukturer och institutioner är av liten betydelse för idémässiga mekanismer utan vikten läggs vid att aktörers objektiva position är av mindre vikt för dess idéer (Beach & Pedersen, 2013:53). **Psykologiska mekanismer** arbetar med sådant som är kopplat till mentala regler som är inbyggda i den mänskliga hjärnan och som gör att beteendet blir regelbundet. De analytiska nivåerna hänvisar till mikro- eller makronivå och på vilken nivå som lämpligast studeras beror på vilken nivå som de kausala mekanismernas manifestationer existerar. Vidare är kontexten viktig för studier av policyprocesser, vilket kommer preciseras i teoripresentationen. Tidsaspekten av kausala mekanismer relaterar till hur länge mekanismerna agerar (Beach & Pedersen, 2013:55).

I diskussion om huruvida de kausala mekanismerna kan studeras på en makro- eller mikronivå går det att argumentera för att i uppsatsen är det först och främst aktörerna som skapat styrkortet som studeras, vilket betyder att på frågan om på vilken nivå de kausala mekanismerna befinner sig är svaret att studien befinner sig på en mikronivå. Dock kommer det visa sig, precis som Beach & Pedersen föreslår, att det inte är möjligt att utesluta makronivån eftersom den innefattar makt- och samhällsstrukturer som påverkar aktörernas beteenden. Återigen finns det svårigheter när det kommer till att försöka mota in undersökningen i ett fack. Ett tydligt exempel på varför det inte är möjligt att begränsa undersökningen till en mikronivå är att diskussionen är kopplad till en annan som också bidragit till debatt i forskarvärlden, nämligen om det är möjligt att lösgöra aktörer från

institutioner. I uppsatsen är perspektivet att studera aktörernas påverkan på policyprocessen och hur det påverkar utfallet. Dock involveras också institutionerna i analysen och det är inte oproblemiskt utifrån det som precis beskrevs. Det finns en tanke med detta i uppsatsen och det är att inte gå in i en djup hönan eller äggetdiskussion om huruvida aktörernas beteenden skapar institutioner eller om institutioner skapat aktörernas beteenden. I teoridelen valdes att ha en utgångspunkt där aktörer påverkar utformningen via sina idéer. Dock finns det regler och värden i organisationen som gör att aktörerna inte kan göra precis som de vill. Därför är det relevant att ta med institutioners påverkan på utformningen av styrkortet eftersom de inte kan lösgöras från aktörernas beteenden. Det är inte heller möjligt att rangordna vilken påverkan som är starkast eller plocka bort sådant som påverkat processen i en kvalitativ undersökning. Finns det tendenser att följa lagar och regler från policyskaparna i utformningen av styrkortet finns det således ingen rimlig anledning att ta bort det som förklaringsfaktor/förutsättning för utformningen av styrkortet med hänvisning till att det inte är en fysisk individ. Om det skulle vara ett villkor för att aktörernas påverkan på utformningen kan frågan ställas om varför en undersökning av aktörerna i en policyprocess överhuvudtaget ska göras. Svaret är att när aktörer studeras i policyprocessen involverar det alla strukturer och institutioner som de har att förhålla sig till och använder i skapandet av en åtgärd. Det är intressant att studera eftersom aktörerna påverkar utformningen av åtgärden och institutionerna är relevanta eftersom aktörerna inte kan undkomma att använda och påverkas av dem.

Frågan om huruvida kausala mekanismer kan studeras direkt eller endast genom de effekter som de skapar, hanteras i undersökningen med hjälp av att processspårningsmetoden letar efter manifestationer och indikationer på att någonting har skett. Genom att använda teorier kommer begreppen att definieras och operationaliseras. Det är genom operationaliseringen som undersökaren vet vad det är hen ska leta efter i materialet och därför åskådliggörs förutsättningarna varken direkt eller av deras effekter, utan indirekt genom manifestationer.

Slutligen kan mekanismer/förutsättningar antingen vara systematiska eller icke-systematiska. Det är möjligt att skilja på dem genom att ställa frågan om mekanismen kan förväntas ha inverkan på andra fall än det specifika (Beach & Pedersen, 2013:35). En systematisk mekanism är en mekanism som påverkar andra fall medan icke-systematiska är fallspecifika och kan således inte ha inverkan på andra fall. En inkludering av ickesystematiska mekanismer hjälper att fånga aktörsväl och de tillfälligheter som präglar historiska händelser. Studiet av systematiska och ickesystematiska mekanismer ger även en

möjlighet att generalisera genom att kategorisera dem utifrån deras möjlighet att förklara andra fall eller inte (Beach & Pedersen, 2013:36).

2.3 Att se kausala mekanismer som förutsättningar

I föregående stycke föreslogs att istället för att använda begreppet kausala mekanismer använda begreppet förutsättningar. För att ytterligare definiera begreppet och förtydliga det finns det en skillnad mellan mekanismer och variabler som leder till att förutsättningar är ett bättre begrepp att använda.

En vanlig missuppfattning av mekanismer är att de är en serie av inverkande variabler. Kedjan av kausala samband ses ibland som variabler vilket betyder att de kan anta olika värden och att de har en existens avhängigt varandras existens som i sin tur innebär att varje variabel är en egen analysenhet (2013:37). Att använda en sådan definition leder ofta till att länken mellan variablerna åsidosätts. Anledningen till det är att när kausala mekanismer uppfattas som en serie av inverkande variabler är det lättare att mäta dess styrka än kopplingen mellan dem. Dessutom kan kausala mekanismer överföra kausala krafter från orsak till utfallet vilket betyder att de är mer än variabler och därför inte alls variabler. I processpåring är det mer lämpligare att definiera orsakerna och mekanismerna som förutsättningar än som variabler. En förutsättning beskrivs som en nödvändig enhet för att utfallet ska uppstå. Den är därför inte möjlig att plocka ut från kontexten eftersom den är beroende av de andra förutsättningarna för att existera, till skillnad från en variabel som är oberoende av de andra variablerna. Förutsättningar skiljer sig också från variablerna i den meningen att de inte antar mer än ett värde. Antingen finns de eller så finns de inte. Variabler kan anta olika värden och beroende på storleken på det värde som variabeln antar påverkar den utfallet olika mycket. (Beach & Pedersen, 2013:47). Att definiera inverkan på processen som förutsättningar istället för mekanismer eller variabler ger möjligheten att analysera varför och hur förutsättningarna påverkar utfallet och vilka förutsättningarna är. Genom att explicit presentera de aktiviteter som skapar förändring dras uppmärksamheten, med hjälp av att se processen som bestående av förutsättningar och aktörer, mot de aktiviteter som producerar ett utfall. Om det sedan är möjligt att bekräfta de hypotetiska förutsättningarna i undersökningen finns bevis för att de producerat utfallet och att de hänger samman genom kausala krafter (Beach & Pedersen, 2013:40). Förutsättningar är alltså de aktörer och de aktiviteter som aktörerna genomför. Dessutom är de det som kommer beskrivas i teorierna och som

undersökningen ska finna men de är bland annat idéer, begränsningar och resurser som aktörerna har.

2.4 Operationalisering av manifestationer och indikationer

Kausala teorier förklara inte sig själva utan de behöver transformeras för att skapa en tydlig hypotes av varför ett visst utfall har uppstått (Beach & Pedersen, 2013:45). Därför behöver förutsättningar nog definieras för att det ska vara möjligt. För att definiera begreppen på ett systematiskt sätt är den naturliga vägen att vända sig till befintliga teorier. I teorierna finns det beskrivet vad som bör innefattas i begreppen och det i sin tur är en hjälp att se signalerna från begreppen i undersökningen. Begreppsskapandet innehåller definieringen av de tongivande egenskaperna i begreppet och hur de hänger samman (Beach & Pedersen, 2013:47). I kvalitativa studier som involverar processpårvning blir även begreppen definierade utifrån den specifika kontexten, vilket gör begreppen än mer specifika. I processpårvning är inte heller utfallet definierat som en variabel utan som en historisk händelse som ska förklaras. Detta betyder också att begreppsdefinitionerna ligger närmare de teoretiska definitionerna i processpårvningsmetoder. Om metoden är processpårvning bör det ursprungliga fallet uppfattas utifrån de attribut som påverkar kausaliteten i förutsättningarna. I uppsatsen är det styrkortet som studeras och då bör förutsättningarna definieras utifrån de attribut som skapat styrkortet (Beach & Pedersen, 2013:48). I den delen av operationaliseringen, som det faktiskt är frågan om, är det viktigt att vara medveten om att en utgångspunkt i utfallet kan skapa en självuppfyllande analys. Mer konkret innebär det att alla förklaringar till att styrkortet ser ut som det gör beror på att förutsättningarna enbart är definierade utifrån teorier som används för att förklara styrkortets utformning. Risken finns alltså att aktörernas påverkan glöms bort till förmån för att hitta lämpliga förklaringar som passar uppsatsens syfte. Därför krävs det en kritisk ståndpunkt när teorierna används i analysen.

2.5 Slutsatser i processpårvning

Skillnaden mellan processpårvningsmetoder och andra samhällsvetenskapliga metoder är material och analytiska kausalitetsslutsatser (Beach & Pedersen, 2013:71). Det material som samlas in i processpårvningsmetoder kan kallas för kausala processobservationer och definieras som en insikt eller data som ger information om kontexten eller förutsättningarna. Sammanfattat samlas observationerna in, värderas och blir bevis (Beach & Pedersen,

2013:73). Efter utvärderingen kan observationerna kallas för bevis och användas för att dra slutsatser om hur processen har sett ut.

Hur kan slutsatser dras att processen har sett ut som den gör med hjälp av processspårning? Den gräns som finns för teoricentrerade processspårningsmetoders möjlighet att dra slutsatser är att den sträcker sig till att säga om en specifik enhet av förutsättningen är närvarande eller ej. I kvantitativa undersökningar som använder variabler är målet snarare att dra slutsatser om deras styrka. Det är alltså inte fallet i processspårningsmetoder. Metoden använder istället befintliga teorier från tidigare undersökningar där de relevanta enheterna i förutsättningen redan är presenterade och styrkan inbördes är av sekundär betydelse. Det viktiga är ifall de är närvarande eller ej (Beach & Pedersen, 2013:89).

2.6 Specifierad metodanvändning i undersökningen

Som påpekats ovan är det en teoribyggnad processspårning som används för att ta reda på förutsättningar och kausala mekanismer i policyprocessen att utforma styrkortet för integration i Göteborgs Stad. Som alltid finns det några betänkligheter i användningen av en metod på ett specifikt fall. Det har att göra med reliabilitet och validitet och för att göra metodanvändningsdiskussionen tydlig, presenteras dessa två begrepp först.

I forskningen talas det ofta om hög eller låg **reliabilitet** eller **validitet**. Det som innebär en bra undersökning är om det finns hög validitet och hög reliabilitet. Kortfattat betyder hög reliabilitet att mätningarna i undersökningen har utförts på ett tydligt och korrekt sätt. Hög validitet innebär att studien har undersökt det som var tanken när undersökningen påbörjades, det vill säga att syftet med undersökningen inte har ändrats under processen (Esaïasson et al, 2009:63). Esaïasson et al (2009) skiljer i boken *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad* på två olika typer för validitet som är relevanta för undersökningen i fråga. För det första finns begreppsvaliditet, som kan börja användas när teorierna för undersökningen har fastställts. Det innebär att det finns en överensstämmelse mellan de teoretiska och operationella definitionerna av begreppen. Som presenterats ovan undersöks förutsättningar. I teoridelen kommer det förtydligas vilka dessa är och även definieras hur dessa manifesteras på en operationell nivå, det vill säga sådant som faktiskt går att observera i verkligheten. Manifestationer och indikationer är de teoretiska begreppens operationella definitioner och om begreppsvaliditeten ska bli hög ska det vara möjligt att spåra tillbaka hur definitionerna har skapats och på vilket sätt. Begreppen kan rent hypotetiskt definieras på vilket sätt som helst bara definitionsprocessen är tydligt beskriven och

underbyggd. Det betyder att, för att hög begreppsvaliditet ska gälla, behöver manifestationerna och indikationerna verkligen mäta hur aktörerna i policyprocessen påverkar utformningen av styrkortet. Det ställer höga krav på den teoretiska genomgången i den meningen att teorierna måste vara relevanta för undersökningen och att de ska kunna kopplas till den på ett tydligt sätt (Esaiasson et al, 2009:65). För det andra finns det resultatvaliditet som innebär att undersökningen mäter det som den påstår att den mäter. Det kan utvärderas först efter att insamlingen av material och analysen har genomförts. För att hög resultatvaliditet ska gälla krävs hög begreppsvaliditet och hög reliabilitet, det vill säga avsaknaden av systematiska och osystematiska mätfel (Esaiasson et al, 2009:70). De systematiska mätfelen uppstår när begreppsvaliditeten är låg. Osystematiska mätfel uppstår i sin tur när reliabiliteten är låg. Det skulle uppstå i undersökningen ifall det förekommer feltolkningar av det material som ska användas i besvarandet av frågeställningen, till exempel genom att det uppstår missförstånd i en intervju eller om personen som tolkar materialet helt enkelt inte är noggrann i sina studier av materialet. Det räcker således inte att ha bra mätinstrument utan de måste även användas på ett noggrant sätt. Ett exempel som illustrerar skillnaden mellan reliabilitet och begreppsvaliditet är om en linjal som utger sig för att vara 100 cm istället är 105 cm spelar det ingen roll hur noggrant en individ mäter för det kommer alltid bli ett systematiskt mätfel. Om linjalen istället är exakt 100 cm men individen som mäter är trött och mäter 97 cm uppstår ett osystematiskt mätfel som inte kan räddas av att linjalen är exakt 100 cm (Esaiasson et al, 2009:70). Men om linjalen är 100 cm och individen mäter 100 cm finns inga systematiska eller osystematiska mätfel och undersökningen har hög resultatvaliditet.

Sammanfattningsvis och ett slutligt förtydligande om förutsättningar är att de måste finnas för att utfallet ska existera. De kan inte plockas bort ifrån processen eftersom de alla är en del av helheten som är aktörerna, institutionerna och de aktiviteter som aktörerna genomför.

När det nu är förtydligat vad det är som studeras och vad som ska hittas i undersökningen behövs en metod för att sätta undersökningen i rullning. Det krävs mer än att bara veta att det finns förutsättningar. Deras aktiviteter måste starta någonstans i förståelsen som aktörerna har av vad det är som ska åtgärdas. I kommande stycke presenteras en metod för att ta reda på hur aktörer uppfattar ett problem.

2.7 What's the problem represented to be?

Som presenterades i upplägget av uppsatsen är Carol Bacchis modell "What's the problem represented to be?" (WPR) utgångspunkten för analysen. Innan den presenteras finns det ett par betänkligheter som behöver klargöras när det gäller WPR. WPR-modellen ska ses som både en policyprocessteori men även en metod för insamling av material. Den är alltså både teori och metod vilket betyder att teorin bakom metoden måste presenteras för att det ska finnas en förståelse för hur metoden fungerar.

För Bacchi kommer själva begreppet policy under granskning när WPR-modellen används (Bacchi, 2009:ix). Hela tanken med policy är att den passar in i en förklaring till vad statens roll är. Bacchi menar att policy har en kulturell dimension, vilket betyder att policy skapas i en historisk och nationell eller internationell kontext. Det innefattar att ställa frågor om hur staten fungerar och vad medborgarna kan förvänta sig av staten.

Policy är ofta förknippat med en statlig åtgärd eller, som Bacchi benämner det, ett program. En offentlig policy är således ett program som är utfärdat av staten. Programmen används för att åtgärda något som är fel i samhället. Policyskaparna är de som skapar policys och likställs i uppsatsen med begreppet aktörer.

2.7.1 Problematisering

Eftersom policyanalys med Bacchis metod antar att program skapas för att det finns ett problem som måste åtgärdas finns det även en tanke i modellen att problem skapas i policyprocessen och inte är något som existerar utanför verkligheten. Det finns ofta en godtycklighet i hur problem definieras och som Cobb & Rochefort (1993) skriver i sin artikel *Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice* "problems do not exist 'out there'; they are not objective entities in their own right". Det betyder att policyn skapar ett problem inom processen snarare än att den åtgärdar ett problem. När ordet "skapar" används i den här delen innebär det inte att det inte finns något som bör förändras utan att problemet formas utifrån policyn till att bli något som policyn ska åtgärda (Bacchi, 2009:x). För att förtydliga det något abstrakta antagandet behövs ett exempel. Om integration ses som önskvärt och det finns en idé om att det är segregation som för tillfället råder i samhället skapar Göteborgs Stad en åtgärd som ska skapa integration. De definierar integration på ett specifikt sätt vilket gör att åtgärden utformas på ett alldeles unikt sätt. Det i sin tur betyder inte att bara för att Göteborgs Stad har uppfattat segregationsproblemet på ett sätt är det de komponenterna som är det som kommer att lösa problemet. Åtgärden och problemet befinner sig således på två

olika sidor av verkligheten. Åtgärden befinner sig i teoretisk verklighet medan problemet existerar i en uppfattad verklighet. Anledningen till att det ändå talas om att en åtgärd är en verklig lösning på ett verkligt problem är för att det är det enda som staten kan göra. Att inte göra någonting är förmodligen inte heller en lösning och då väljer staten det näst sämsta/bästa, det vill säga att genomföra en åtgärd som inte är bevisad till 100 % att leda till en förbättring. Det är samhällsfenomen som det handlar om och de är inte fasta enheter som reagerar på ett specifikt sätt på yttre påverkan eftersom de alltid är i förändring. För undersökningens syfte är Bacchis teori användbar av den anledningen att den riktas mot aktörers tankar och idéer. Det är enklare att inrikta en analys på ett konkret utfall som styrkortet är och analysera varför det ser ut som det gör snarare än att försöka tolka verkligheten själva och bedöma om det som policyskaparna anser vara problemet verkligen är problemet.

Det är enligt Bacchi viktigt att studera hur problemet definieras på grund av att det på många sätt påverkar hur staten styr invånarna (Bacchi, 2009:xi). Lokaliseringen för användningen av WPR-modellen är styrning. Mer precist, statens styrning och syftet med att använda WPR är inte att ta reda på varför en åtgärd ser ut som den gör utan varför alla åtgärder ser ut som de gör. Modellen ska alltså användas i ett generaliseringssyfte vilket betyder att den används som en metod för analys, samtidigt som det är en teori där vissa antaganden görs. Ett antagande är att samhället är styrt av problematiseringar (Bacchi, 2009:25). Problematisering innebär också att det som problemet antas vara görs mindre komplext. Antalet faktorer måste alltså göras tydligare och färre vilket betyder att problemet konkretiseras och blir därför mindre komplext (Bacchi, 2009:xii). Om en policyskapare tänker på ett problem på ett visst sätt kommer den individen att vilja att något specifikt sker. Det går därför att spåra ur policyskaparens åtgärder vad den individen anser vara problemet. Carol Bacchi poängterar också att problematiseringar är viktiga att studera av den anledningen att den åtgärd som används skapar effekter som inte är möjliga att förutse (Bacchi, 2009:xv).

Staten är inte en fast enhet som gör problematiseringar utan kontexten är viktig för hur problematiseringen görs. Fokus ligger även på indirekt påverkan från till exempel experter och hur de påverkar utfallet i policyprocessen. Vad Bacchis analysmodell gör är att experter och professioner inte ska ses som de som är direkt inblandade i policyprocessen utan som individer som påverkar implementeringen av en policy (Bacchi, 2009:xvi). I uppsatsen är det processen att utforma styrkortet som är fokus och inte dess implementering eftersom den pågår och en analys av hur den kommer falla ut är inte möjlig att göra ännu. Den yttre påverkan från andra experter än de som faktiskt är med i policyprocessen är inte vad

undersökningen riktas mot. Det kan bli intressant ifall en aktör nämner en utomstående informationskälla men det blir då utifrån hur aktören tolkar informationen. WPR kan användas på olika sätt. På det sätt som undersökningen är upplagd kan den användas för att dra slutsatser om vad en policyskapare säger eller skriver i en text, vilket kan ge ledtrådar till vad den individen antar är problemet (Bacchi, 2009:xviii). Det i sin tur kan användas för att dra slutsatser om varför Göteborgs Stads styrkort för integration ser ut som det gör.

2.7.2 Diskurs för Bacchi

Hur problem tolkas beror, enligt Carol Bacchi, på diskurs. Hon beskriver i boken *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems* (1999) att inom diskurs är maktförhållanden viktiga för vilken definition av begreppen som används. Världen beskrivs med ord och även WPR-modellen accepterar policyprocesser som diskurs. Uppgiften blir att beskriva hur policyproblem blir verkliga genom språket (Bacchi, 1999:37). Det finns dock några avståndstaganden inom det accepterandet av diskursen och språket som analysverktyg. För Bacchi är det viktigt att analysen inte fångas allt för mycket i språket vilket inte heller är undersökningens syfte. Maktförhållanden behöver konkretiseras för att det ska vara möjligt att veta vems röst som blir hörd och vilken som åsidosätts i beslutsfattandet (Bacchi, 1999:39). Kontexten innefattar maktförhållanden och diskurs innehåller i allra högsta grad maktförhållanden. Bacchi menar att problematiseringen beror på diskursen vilket betyder att problematiseringen beror på kontexten. Diskurs kan förstås som ”det talade” som sätter gränser för vad som kan sägas. Det innebär att diskurs är mer än språket eftersom det sätter gränser vad som kan bli sagt och anger ramen för hur saker ska förstås (Bacchi, 1999:40). Diskurs kan även innefatta de effekter som användandet av ett speciellt språk får. Det gör diskursteori användbar rent praktiskt för undersökningen eftersom det är ett sätt att se på åtgärden som resultatet av språklig användning. Att använda diskurs i analysen är också av nytta för att förstå vad åtgärden ska leda till. Diskursen visar då på vilket sätt som policyskaparna ser på integrationsproblemet och ifall det faktiskt är ett problem som ska lösas. Rent konkret innebär det att det finns restriktioner på de aktörer som utformar styrkortet. Restriktioner som har att göra med vilka åtgärder som är önskvärda och möjliga att använda. Det är därför relevant att ta reda på om det fanns andra alternativ som diskuterades men som av olika anledningar inte kunde användas. Anledningar som bland annat kan bero på aktörers inbördes maktförhållande etcetera.

2.7.3 Frågeställning i WPR

Fram tills nu har Bacchis modell varit teoretisk men det har varit nödvändigt för att kommande del ska bli begriplig i den meningen att metoden är utformad för att besvara teorin. WPR-modellen används för att göra de implicita tankarna explicita för att på det sättet analysera vad som antas vara problemet. För att göra det ställer Bacchi sex frågor som ska vara vägledande i processen att finna problemantagandet (Bacchi, 2009:x).

De sex frågor som Bacchi använder i sin modell och som ska guida analysen är:

1. Vad antas problemet vara?
2. Vilka antaganden och förförståelse underbygger antagandet om problemets natur?
3. Hur har antagandet om problemets natur skapats?
4. Vad är oproblematiserat i antagandet av problemet?
5. Vilka effekter skapas av antagandet om problemets natur?
6. Hur och var är problemet producerat, försvarat och utspritt? (Bacchi, 2009:48).

2.7.4 Frågeställningarnas uppgifter

Varje fråga innefattar en uppgift som måste genomföras. Det kan även ses som steg i informationsinsamlingen och metod i policyanalysen. Uppsatsens syfte är att ta reda på varför policyskaparna har utformat styrkortet på det sätt som de gjort. Det betyder att i uppgifterna som ska genomföras på varje fråga har ett aktörsperspektiv. Första frågan utgår från utfallet, styrkortet, och utifrån dess komponenter och design ska slutsatser dras om antagandet om problemets natur.

För att fråga två ska kunna besvaras behöver de grundläggande begreppen, kategorierna och binärparen identifieras och logiken i uppbyggnaden av styrkortet konkretiseras. I binärpar utesluts de antaganden som görs på den ena sidan från den andra sidan. Det är antingen eller när det kommer till binärpar (Bacchi, 2009:7). Dessutom anses den ena sidan vara mer viktig än den andra. Ett tydligt sådant binärpar i det här sammanhanget är integration och segregation. Om det är tydligt vilken sida av binärparet som är värderas högst blir analysen också mindre komplex, vilket är att föredra. Hur som helst är det grundläggande för att förstå tankarna bakom en policy att förstå binärparens hierarki. Analysen av binärparen är en del av diskursen, det vill säga att ett sätt att tänka sätter gränser för det andra sättet att tänka (Ibid.). Nyckelbegrepp behöver inte presenteras ingående i den här delen utan de ska definieras på det sätt som policyskaparna har definierat dem. Kategorier används oftast i statlig styrning för att

delar in människor för att rikta insatser. Det kan handla om ålder, kön, social klass men även etnisk tillhörighet. Samma sak gäller för analysen av kategoriseringar som för nyckelbegrepp och binärpar nämligen att det viktiga är vad policyskaparna har för tankar och definitioner av kategorier. De begrepp och kategorier som är viktiga i styrkortet kan hittas i de områden, perspektiv och styrtal som styrkortet är uppbyggt av. En utförlig analys av dessa presenteras i analysdelen av uppsatsen. För tillfället är det viktigaste att veta att begrepp, binärpar och kategorier är centrala analysdelar.

Fråga tre innefattar det som är huvudfokus i uppsatsen att ta reda på hur processerna har sett ut och hur det i sin tur har skapat antagandet om problemet. Återigen är det aktörerna i beslutsprocessen som är intressanta och hur de tar till sig information och fattar beslut utifrån det underlag som de har. Det handlar då om att finna specifika tillfällen när ett beslut har fattats och vilka effekter det sedan har gett utfallet. Vad det oftast talas om i den här delen av analysen är hur olika grupper formerar sig och vilka maktförhållande som råder mellan dessa. Som sagt, i uppsatsen är det aktörerna som är intressanta och hur hierarkierna ser ut mellan dessa är omöjligt att svara på förrän det är klarlagt vilka de är (Bacchi, 2009:10).

När undersökningen kommer till fråga fyra blir det akut att diskutera applicerbarheten på uppsatsen och om huruvida Bacchis modell tjänar uppsatsens syfte eller om det börjar handla om saker som är relevanta när en hel policyanalys, inkluderad implementering och utvärdering, ska göras. Frågan fyra riktas mot hur problemformuleringen skulle kunna ha sett ut. Om det här görs ett antagande om att formuleringen kunde sett ut på precis vilket sätt som helst, vad är relevansen i att ta reda på vad som valts bort till förmån för den aktuella designen av problemformuleringen? Ett tänkbart användningsområde är analys av integrationsdebatt i Göteborgs Stad. I Bacchis modell för att ta reda på hur policyprocessen sett ut inkluderas politiska debatter och beslut och då är det intressant att veta vilka de andra sidorna av debatten var. Det är även relevant att studera hur andra aktörer än de som skapat policyn ser på integration ifall implementeringen och utvärderingen också är med som en del av analysen. I de fallen påverkas resultatet av vilken föreställning som andra aktörer haft. Implementeringen påverkar de som de facto ska implementera styrkortet och deras syn på integration blir därför relevant. Det kan även tänkas att de präglas av andra åsikter än den som styrkortet i det här fallet har. När implementeringen ska utvärderas påverkas resultatet av olika syn på integration och det blir därför viktigt att veta om det funnits andra åsikter än de som skapat policyn.

När analysen har fokus på det konkreta arbetet som är gjort av de som skapat styrkortet går det att göra ett konstaterande att alla andra sätt att se på integration utesluts från styrkortet.

Vad som studeras är varför just den specifika problematiseringen har använts och varför de andra har uteslutits. Då blir det irrelevant att ta reda på vilka alla andra synsätt är och analysen i uppsatsen blir därför också rimlig i omfång. Dessutom har Bacchi en utgångspunkt där det inte handlar om att utvärdera huruvida den valda problematiseringen är önskvärd eller inte och det fungerar också bra ihop med uppsatsens syfte. Dock blir just det syftet lite otydligt när andra definitioner av begreppet ska inkluderas i uppsatsen. Att fråga varför en vald definition har använts kan lätt utvidga sig till att handla om bedömning av dessa, vilket det även finns antydningar till i Bacchis modell när fråga fyra ska besvaras. Vad Bacchi menar är att det kastar ytterligare ljus på begränsningen av en problematisering genom att det endast är en möjlig problematisering. Hon benämner också analysen som en ”kritisk analys”, vilket inte uppsatsens analys är (Bacchi, 2009:13ff). Uppsatsen har inte till syfte att förminska styrkortet för integration till att endast bli en av många olika sätt att åtgärda det antagna problemet utan frågan lyder fortfarande varför ser designen av styrkortet ut som den gör och varför har de valt ett balanserat styrkort som åtgärd? Slutsatsen är att Bacchis modell har sina förtjänster men även brister i förhållande till uppsatsens syfte. Hur som helst finns det åtminstone tre steg i WPR-modellen som är användbar som metod i uppsatsen. Det sätt som fråga fyra möjligen kan användas till är att fråga om det skett debatter inom gruppen som utformat styrkortet om det funnits andra åtgärder som debatterats. På det sättet kan det kanske vara möjligt att få fram information om hierarkierna i diskursen.

Fråga fem kan inte användas i analysen eftersom den är designad för implementeringen av åtgärden, vilket inte är fokus för uppsatsen. Effekterna kan visserligen vara att utformningen av styrkortet ser ut som det gör och då är det relevant att beakta fråga fem men endast genom att kalla styrkortet för en effekt av problematiseringen, vilket inte leder vidare i analysen.

Slutligen är fråga sex kopplad till kontexten men samtidigt innefattar det också att titta på de verksamheter som ska använda styrkortet. På det sätt som fråga sex kan användas är att se på den politiska strukturen som aktörerna arbetar inom för att på det viset försöka hitta anledningar till att styrkortet ser ut som det gör. Som poängterats ovan har inte undersökningen som syfte att studera implementeringen av styrkortet och därför kommer endast de aktörer som skapat styrkortet att vara i fokus och vilka de är.

2.8 Uppgifter att göra innan analys av styrkortet för integration

Utifrån metoden kan undersökningen i uppsatsen jämföras med ett pussel med små delar som tillsammans ska bilda en full bild. Till att börja med beskrivs metoden som en processpårnig

där olika teorier ska användas för att förklara en process. Vad som behövs är att fylla processen med information bestående av vilka förutsättningar, aktiviteter och aktörer som varit närvarande under processen att utforma styrkortet. En start är att följa Bacchis modell och analysera utifrån styrkortet hur antagandet av problemet ser ut. För den delen krävs ingen ytterligare information än själva styrkortet självt. Det blir svårare när förutsättningarna till antagandena som aktörerna har och varför åtgärden ser ut som det gör inte är kända. För att besvara uppsatsens frågeställning behöver de centrala aktörerna i processen intervjuas. Intervjuer kan göras på olika sätt och nedan följer beskrivning av hur uppsatsens undersökning ämnar använda intervjuer.

2.9 Informantundersökning eller respondentundersökning

Esaiasson et al skiljer i boken *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (2009) på respondentundersökningar och informantundersökningar. Informantundersökningar innebär att svarspersonen är en källa till information om hur verkligheten är beskaffad. Den typen av undersökning används när forskaren vill ta reda på hur ett händelseförlopp har gått till. Intervjuobjekten är informationskällor i det avseendet. I en respondentundersökning är det svarspersonerna själva och deras tankar som är studieobjektet. Det betyder att det är deras uppfattning om ett händelseförlopp som är det intressanta (Esaiasson et al, 2009:258). Vid första ögonkastet på de två undersökningsmetoderna kan det vara förvirrande vilken typ av metod som bör användas vid intervjuerna i den aktuella uppsatsen. Som alltid kan det då vara lämpligt att titta på frågeställningen och syftet med uppsatsen vilket är att ta reda på varför utformningen av styrkortet ser ut som det gör. Utifrån de metoder som presenterats är det processen fram till skapandet av styrkortet som är det intressanta och då behöver det händelseförloppet beskrivas vilket betyder att det är en informantundersökning som ska genomföras. Hade syftet vara att fråga de inblandade aktörerna om hur de uppfattar integration skulle en respondentundersökningsmetod användas. Nu är denna gränsdragning inte fullständig utan det kan finnas anledning att använda delar från en respondentundersökning i insamlingen av material men det är en fördel att veta vilken typ som är mest framträdande när bearbetningen av materialet ska göras (Esaiasson et al, 2009:284).

2.9.1 Samtalsintervju

Utifrån den metod som presenterats behövs relevant information samlas in för att genomföra analysen. Inledningsvis finns det information på Göteborgs Stads hemsida om styrkortets utformning men det kommer att visa sig att information om förutsättningarna som lett gfram till åtgärden och dess utformning inte finns med. Det är därför nödvändigt att genomföra samtalsintervjuer. Om aktörernas idéer och val ska studeras är det nödvändigt att ställa frågor till dem. Att ställa frågor och på det viset samla in forskningsmaterial är en av de mest använda metoderna (Esaiasson et al, 2009:257).

När det handlar om en informantundersökning designas intervjuerna specifikt för den person som är intervjuobjektet (Esaiasson et al, 2009:258). Fördelarna med samtalsintervjuer är att de ger möjligheten att registrera oväntade svar och att göra uppföljningar om det blir nödvändigt. Enligt Esaiasson et al finns det olika situationer när det är lämpligt att använda samtalsintervjuer, bland annat vid teoriprövning, teoriutveckling eller när individers uppfattning om världen är studieobjekt (2009:284ff). Alla dessa områden är tillämpbara på uppsatsen på olika sätt utifrån det som diskuterats tidigare. Huvudsaken är att det är en bra start i materialinsamlingen att göra samtalsintervjuer.

2.9.2 Planering av intervjuer

Inledningsvis i planeringen är en lämplig utgångspunkt att ens egna förförståelse om det som ska studeras skrivs ner för att ha en referenspunkt (Esaiasson et al, 2009:289). Det innebär att allt som gåtts igenom i policyprocessteorierna, metoderna och den information som finns på nätet om styrkortet för integration ses som referenspunkt. Utifrån det kan sedan frågor som är till för att fylla kunskapsluckorna ställas. Valet av intervjupersoner kommer gå till på det sättet att först väljs den person som är ansvarig för styrkortet och med hjälp av ett så kallat snöbollsurval kommer personen i fråga att hänvisa vidare till nästa centrala källa i processen och så vidare (Esaiasson et al, 2009:291).

2.9.3 Intervjuernas utformning

Även i utformningen av intervjun finns det saker att tänka på beroende på att både form och innehåll måste ges utrymme i förberedelserna (Esaiasson et al, 2009:298). Formen på intervjun innebär att knyta an till undersökningens problemställning och ta hänsyn till den situation som intervjun ska hållas i. Det är en fördel om svarspersonen känner sig manad att svara frivilligt på frågorna. En grundregel är att frågorna är korta och begripliga för

svarspersonen så att inte tid spills på att förklara varje frågeställnings betydelse. De viktigaste frågorna ska vara deskriptiva vilket ska föranleda att intervjupersonen svarar spontant baserat på sin egen verklighetsuppfattning (Ibid.).

I inledningsskedet av en intervju brukar det ställas uppvärmningsfrågor, som i sin utformning är enklare med mer raka svar (Esaiasson et al, 2009:299). Efter dessa kommer de viktigaste frågorna som kan benämnas som de tematiska frågorna. De tematiska frågorna riktar mot det som står i centrum för undersökningen och frågorna ska ställas på ett sådant sätt att intervjupersonen själv ska kunna utförligt beskriva ett händelseförlopp. Dessa ska vara öppet formulerade. Kopplade till de tematiska frågorna finns uppföljningsfrågor och direkta frågor som ska hjälpa till att besvara det som fortfarande är outvecklat i samtalet (Ibid.).

2.10 Sammanfattning av metod

Det som nämns i metoddelen är att kausala mekanismer, som definieras som förutsättningar, är det som påverkar utfallet i en process. Det är förutsättningarna som driver processen framåt från ursprungssituationen till utfallet, i det här fallet Göteborgs Stads styrkort. Förutsättningarna består av enheter som ur uppsatsens synpunkt är aktörer som skapat policyn. Kort sagt, de policyskapare som medverkat till att styrkortet för integration i Göteborgs Stad existerar. Enligt processspårningsmetod utför dessa aktörer olika aktiviteter som bidrar till att skapa utfallet. Aktörerna kan begränsas och agera på olika sätt, vilket relaterar till de olika sätten att se på förutsättningar, det vill säga, strukturell, institutionell, idémässig eller psykologisk. De i sin tur utgår ifrån på vilken analytisk nivå som manifestationerna yttrar sig. På mikronivå är det aktörernas idéer och beteenden som manifesteras och stöds och begränsas av institutioner och på makronivå är det strukturella begränsningar inom organisationen Göteborgs Stad som manifesteras. Som påpekats finns det ingen anledning att kategorisera undersökningen på någon analytisk nivå utan lägga fokus på det som påverkar aktörerna. Dessa förutsättningar befinner sig på både mikro- och makronivå.

I enlighet med uppsatsen syfte och metod är det nödvändigt att ta reda på vilka som är aktörerna i processen. Ett lämpligt tillvägagångssätt när deras agerande, idéer och beteenden ska analyseras är att genomföra intervjuer. För att kunna ställa frågor som ger indikationer på hur de har agerat och varför behöver manifestationerna för agerandena operationaliseras utifrån teorier om policyprocesser.

I kommande stycke kommer teorierna som ska användas i förklaringen av processen att presenteras. De används för att operationalisera manifestationer av agerande från aktörerna i

processen, vilka kommer ligga som grund för att veta vilka frågor som ska ställas till aktörerna.

3 Policyprocessteori

De teorier som används är teorier som beskriver hur policyprocesser går till och vilka delar som är viktiga för hur utfallet blir. Teorierna ska sedermera vara grunden till förklaringen av varför styrkortet ser ut som det gör. Anledningen till att flera olika teorier används är att det system som studeras i stora drag är komplext. Det föranleder att teorierna inte ska ses som att de står i motsats till varandra utan som kompletterande (Petridou, 2014:12). En enda teori kan inte förklara alla förutsättningar som påverkar utfallet i en policyprocess. Det finns olika sätt att se på policyprocesser, hur aktörernas aktiviteter ser ut och vad som påverkar aktiviteterna.

3.1 Policyprocess

“In the process of policymaking, problems are conceptualized and brought to government for solution; governmental institutions formulate alternatives and select policy solution; and those solutions get implemented, evaluated, and revised”. Citatet från Paul Sabatiers bok *Theories of policy process* (2007:1) beskriver kortfattat stegen i policyprocesser. Undersökningen behöver dock en mer detaljerad beskrivning av policyprocesser för att genomföras och utgångspunkten är själva ordet policy.

En policy är, som definierats ovan, ett officiellt formulerat mål eller beslut (CLIP, 2007:9). Policyprocessen är inte enbart det slutliga resultatet, det vill säga Göteborgs Stads styrkort, utan det är även utformandet och skapandet av styrkortet. Det krävs därför en precisering, med hjälp av policyprocessteorier, vilka steg som normalt ingår i en policyprocess. Detta är sedan en hjälp när policyprocessen i Göteborgs Stad ska granskas och vilket material som ska samlas in.

När en policyprocess startas görs det oftast genom att situationen, som är utgångspunkten för policyn, analyseras. I den delen av processen börjar problemet att formas som ska guida utformningen av åtgärden. Precis som Bacchi beskriver finns det en implicit tanke om att ett problem måste åtgärdas och därför skapas en åtgärd (Funnel & Rogers, 2011:149). Utformningen av en åtgärd är en nödvändig del i maktutövandet från staten och i skapandet av policy. ”Situation” betyder inte en specifik händelse som skapat problemet utan utgör de problem och de möjligheter som åtgärden ska användas till och hur kontexten ser ut som den

ska användas inom (Funnel & Rogers, 2011:154). I situationen finns det ett problem som ska lösas och därför är en situationsanalysen en nödvändig del av policyprocessen och för valet av åtgärd. För att ta reda på vilken åtgärd som är lämplig brukar policyskapare använda forskning och dokumentation (Funnel & Rogers, 2011:109).

I situationen finns det implicita problem och möjligheter som åtgärden behandlar. Vad som är viktigt att göra är att ställa frågor om de effekter som problemet och möjligheterna kan ha och om det finns bevis för dessa effekter. Begreppet möjligheter innebär att policyskaparna identifierar aktörer och mekanismer som finns i kontexten för att använda deras kunskaper (Funnel & Rogers, 2011:154). Aktörer kan vara olika myndigheter eller företag och förutsättningar kan vara andra pågående åtgärder som åtgärden kan dra nytta av.

Offentlig policyprocess har utmålats i form av en logisk sekvens. Genom informationsinsamling åskådliggörs ett samhällsproblem som sedan tjänstemän och politiker hanterar med en lämplig åtgärd (Cobb & Rochefort, 1993:56). Trots att policyprocesser ses på detta sätt är verkligheten i de flesta fall annorlunda. Det är därför det finns olika teorier om varför liknande problem hanteras på olika sätt på olika platser. Teorierna försöker finna gemensamma nämnare som påverkar aktörerna att välja en specifik åtgärd. För att använda många teorier krävs en metod för att det ska vara möjligt. I kommande stycke presenteras olika sätt att använda sig av många teorier för att analysera policyprocesser.

3.2 Att använda många teorier för att förklara ett utfall

I metoddelen beskrevs användningen av teorier i uppsatsen som hjälp till att förklara utfallet. Det finns en nytta med att utveckla det resonemanget och diskutera vilka svårigheter som kan uppstå i användningen av många teorier

Det är lockande att använda många teorier för att förklara hur världen fungerar med tanke på att det ger en förklaring av ett fenomen. I artikeln *Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies?* beskriver Paul Cairney (2013) att teori kan definieras som en rad analytiska principer som används för att strukturera världen eller observationer av världen. En accepterad tanke är att teorier hjälper till att förklara processer men de kan inte förutse ett utfall (Cairney, 2013:1). Det finns enligt Cairney (2013) tre olika sätt att använda teorier i kombination med varandra i studiet av offentlig policy. Den första ansatsen använder flera teorier för att skapa en enda teori och den kallas för **syntetisk** (Cairney, 2013:2). Denna teori ska sedan förklara varför utfallet har blivit som det blivit. Det innebär att teorin utvecklas innan och appliceras därefter på utfallet.

Således är det en form av teoriprövande ansats. Problemet med metoden är att användaren av metoden måste vara säker på att teorierna har samma uppfattning av världen och hur de relaterar till policyn som studeras och om det är möjligt att samla information och ackumulera information om världen från dem.

Den andra ansatsen kallas för **kompletterande** vilket betyder att teorierna används för att belysa olika aspekter av ett utfall för att förklara dess uppkomst. En kompletterande ansats skapar frågeställningar kring designen av undersökningen och hur den ska genomföras. I metoddelen gick uppsatsen igenom hur metoden för att förklara en process går till. Uppsatsen utgick från att metoden, med hjälp av teorier, skulle förklara hur processen gått till eftersom orsaken inte var känd. Vad som oftast görs i de fallen är att metoden specialdesignas efter teorin vilket gör att det inte är säkert i slutändan om förklaringarna gör teorierna rättvisa (Cairney, 2013:3). I och med att det är flera teorier som används och att teorierna inte är det första steget i designen av metoden kan inte metoden designas helt efter teorierna. Metoden i uppsatsen styr först vilka teorier som används och sedan får teorierna tala om för metoden vad det är som måste tas reda på för att frågeställningarna ska besvaras.

En **motsättande** ansats testar teorierna först för att sedan välja en av dem som förklarings teori. Det kan innefatta att forskaren genomför flera fallstudier innan en teori väljs. Ansatsen ger inte de ontologiska, epistemologiska eller metodologiska problem som de två tidigare utan plockar delar av varje eftersom teorierna kan sägas ingå i en form av tävling i förklaringsgrad (Cairney, 2013:3).

Uppsatsen använder en form av kompletterande ansats eftersom teorierna ska användas för att förklara utfallet. Det är även möjligt att beskriva teorianvändningen som ett test för teorierna eftersom deras förklaringsgrad indirekt kommer att utmanas. Dock är det inte uppsatsens huvudsakliga uppdrag och därför kommer den aspekten inte belysas i analysen utan läsaren får själv dra slutsatser om vilken teori som bäst kan förklara utfallet. Det är svårt att använda kompletterande teorier eftersom undersökningsdesignen är svår att genomföra. Innebörden av det påståendet är att det krävs en flexibilitet i uppsatsens genomförande. Det behöver i sin tur inte betyda att vägen fram till svaret på frågeställningen är krokig och otydlig utan det innebär snarare att innehållet i genomförandet av analysen inte är bestämd på förhand utan innefattar flera steg. Till exempel kommer uppsatsen nu att titta på det befintliga material som finns på Göteborgs Stads hemsida för att sedan intervjua de aktörer som varit delaktiga i skapandet av styrkortet (Cairney, 2013:9). När intervjufrågorna sedan formuleras kommer teorier finnas i bakgrunden genom att frågorna ska designas på ett sådant sätt att manifestationer på deras existens kan analyseras fram genom svaren från svarspersonerna.

Förutom att det finns olika sätt att använda många teorier finns det också olika utgångspunkter för en forskare. I kommande stycke kommer det att redas ut och förklaras varför det är viktigt att beakta i användningen av teorierna i analysen.

3.3 Olika utgångspunkter i policyanalys

Målet med policyforskning är att förstå samarbetet mellan politiker, tjänstemän och allmänheten (Petridou, 2014:12). Det går att kategorisera studiet av policy på olika sätt. Carol Bacchi presenterar i sin bok *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems* en typ av kategorisering. Policyanalys delas då in i två olika kategorier **rationell omfattande modell** och **politiskt rationell modell** (Bacchi, 1999:3). Politiskt rationell modell definierar policy som enbart problemlösande. Enligt modellen finns det ett beslut som speglar allmänhetens intressen. I motsats finns rationell sammanfattande modell, som menar att det inte finns någon åtgärd som löser problem, utan att det är endast möjligt att förbättra situationen (Ibid). Skillnaden mellan dessa modeller är synen på värden. Den första modellen antar att det finns ett fast antal värden som skapas i början av policyprocessen medan den andra modellen istället antar att värdena förändras under processens gång.

Rationell sammanfattande modell har en positivistisk epistemologi vilket innebär att det finns en värld som kan beskrivas utifrån fakta. Det gör att policyprocessen är uppdelad i klara steg från formulering av policyproblem till implementering av åtgärd och slutligen till utvärdering av effekterna (Bacchi, 1999:4). Det finns alltså ett tydligt problem som policyskapare kan finna en optimal lösning på. Det önskvärda är att värdena som ska guida policyn ska komma först i processen och sedan inte ändras under processens gång. Den andra kategorin är av pluralistisk karaktär i synen på policyprocessen. Där är snarare bilden av policyprocessen ett givande och tagande från byråkrater och politiker som har olika normativa värderingar. Som motvikt till första kategorin är den anti-positivistisk vilket betyder att modellen förkastar att det går att skilja på värderingar och fakta (Bacchi, 1999:5). Målet är att göra processen så öppen som möjligt för att fler grupper ska kunna påverka utgången. Slutsatsen kan dras att ju fler grupper och åsikter som används i policyskapandet desto bättre är beslutet. Rationell sammanfattande teoretiker anser snarare att det inte är önskvärt eller ens möjligt att låta medborgare styra värdena som ska guida policyprocessen (Bacchi, 1999:10). De är inte i lika stor utsträckning intresserade av problemformuleringen utan åtgärden är det viktigaste i processen. Det svåraste är inte heller att finna problemet utan att skapa en rimlig åtgärd underbyggd av fakta. Frank Fischer, som också vänder sig mot positivismen, anser att

värden är det viktigaste att skapa konsensus kring. Han anser dem till och med vara oundvikliga i skapandet av policy på grund av att ingen individ är neutral (Bacchi, 1999:32). För Fischer är det inte möjligt att skapa policy bakvänt utan målet för processen är att besluta om vilken som är den bästa åtgärden. Policyn ska skapas utifrån en konsensus av värden som inte är kontroversiella. WPR-modellen menar istället att dessa värden och det som anses vara problem som hotar dessa värden är utgångspunkten för analysen. Utifrån det kan gissningar göras om vilka effekter som antas komma av policyn (Bacchi, 1999:33). Det viktigaste är att definiera de normer som avgör vad som är ett problem eller ej. Vad som är värden som inte är kontroversiella är något som det förmodligen aldrig kommer råda konsensus om men Fischer anser att en växande ekonomi och politisk frihet är två av dessa. Majone delar Fischers syn på värdegrunden för policy men att det är viktigt för policyskapare att lära sig att argumentera eftersom det är på det viset politiska beslut fattas (Bacchi, 1999:34). Fokus för analysen av policyprocessen ligger på argumentationen som föregått beslutet. En intressant sida av policyprocessteorier som belyses är den att olika sidor möts för att diskutera fram ett beslut och att de institutioner som är delaktiga påverkar hur åtgärden ser ut. Det finns dock ett problem med det antagandet som åskådliggörs i antagandets natur och det är att alla som är med och diskuterar fram ett beslut också påverkar utformningen av åtgärden. De interna hierarkierna i den politiska processen utesluts. Även om en individ, organisation eller ett parti är med i beslutsprocessen är det inget som bevisar att utslaget inte hade blivit likadant om inte den parten varit delaktig. Det blir således oväsentligt att analysera de olika deltagarna var för sig eftersom oavsett vilken värdegrund som var och en av deltagarna har så har deras samarbete lett fram till ett beslut som vilar på en värdegrund. Göteborgs Stads styrkort för integration vilar alltså på en värdegrund som är summan av de olika delarnas värdegrund. Om det är utgångspunkten blir arbetet med materialinsamling och analys inte på individnivå utan koncentreras på vilket underlag som används i skapandet av styrkortet. Värdena ska inte vara ändmål i sig själva utan användas för att förstå problemdefinieringen av integration.

Ovan förda diskussion är inte enbart viktig i förhållande till komponenterna i teorin utan det är ett sätt att se på kunskap och forskning som är intressant att ha i bakhuvudet när teorierna ska presenteras. Hur information bearbetas har bland annat att göra med hur värden används. Enligt positivismen är det möjligt att separera på fakta och värden vilket gör att det finns en objektiv sanning som går att ta reda på. Studieobjektet kan studeras utan att forskarens värderingar påverkar hur resultatet blir. Är utgångspunkten istället hermeneutisk kan inte värden och fakta separeras och forskarens värderingar påverkar resultatet på olika sätt (Lundqvist, 2007:42). Det kan till exempel innebära att svaren från intervjuerna påverkas av

hur forskaren ställer frågorna till svarspersonerna och hur sedan informationen från intervjuerna uppfattas i analysen. Oavsett vilken ansats som en forskare har är det något som behöver beaktas när den slutliga diskussionen görs om undersökningens giltighet.

3.4 Med utgångspunkt i vetenskapliga kriterier

Enbart aktörernas roll kan inte förklara varför ett utfall har blivit som det har blivit (Cairney, 2013:7). Det betyder att av flera anledningar är processen en komplex verksamhet. Inledningsvis är det många aktörer som är inblandade i processen i flera olika perspektiv. De har olika värden och normer vilket gör att de ser på problemet på olika sätt. Tidsaspekten på en policy är oftast en långvarig process som kan pågå under ett decennium innan den omformuleras (Sabatier, 2007:3). I varje policy finns det olika åtgärder som samtidigt arbetar på olika nivåer av den statliga förvaltningen men även i privat regi. Dessa kan ha motstridiga mål som gör att arbetet försvåras eller till och med hindras. Oftast är debatterna mellan inblandade aktörer på en nivå som både är svår att förstå språkligt och det blir därför också svårt att välja sida. Dessutom finns det alltid andra bakomliggande orsaker för att en aktör står för en viss ståndpunkt, bland annat pengar och makt (Sabatier, 2007:4). Det finns flera olika perspektiv på hur policyskapande går till och vad det är som påverkar den. Peter John, en företrädare för den syntetiska ansatsen, menar att det finns fem olika perspektiv som samspelar för att skapa ett policyutfall och därför är policy ett komplext ämne att studera (Cairney, 2013:4). Först är det, som tidigare nämnts, institutioner (regler och normer för hur individer får och kan agera), policynätverk (policyskapare och de aktörer som de samarbetar med), exogena faktorer (till exempel socioekonomiska faktorer), val gjorda av aktörer och de idéer som guidar deras beteenden (Cairney, 2013:4).

Vad som krävs är att försöka förenkla verkligheten till den grad att det går att urskilja vissa specifika förutsättningar till att utfallet blir som det blir. Det behövs således metoder för att kunna välja ut det som är relevant och det som kan läggas åt sidan genom att göra kategorier. Det är helt enkelt inte möjligt att titta på allt samtidigt. Därför är det bra att välja aktörer som studieobjekt och mer precist de aktörer som varit med och utformat styrkortet för att på det viset ta bort de teorier eller metoder som är irrelevanta för undersökningen. Vad som ska guida genom uppsatsen är det som Paul Sabatier menar är ett vetenskapligt sätt att ta sig an policyprocesser. För det första ska metoder för att samla in data och analysera den beskrivas på ett begripligt sätt. För det andra ska koncepten och påståendena vara väl definierade och hänga samman på ett logiskt sätt för att det ska vara möjligt att falsifiera dem. Påståendena

ska vara generella och på ett explicit sätt belysa det som är osäkert. Slutligen ska metoderna och koncepten vara öppna för kritik (Sabatier, 2007:5).

I boken *Theories of policyprocess* (2007) presenterar Paul Sabatier de teorier som, enligt honom, klarar de ovan ställda kraven på att vara vetenskapligt förankrade. En rimlig utgångspunkt i teoridelen är att använda den lista som han presenterar och därifrån bygga vidare med kompletterande teorier.

De teorier som presenteras i boken är:

- Stage heuristics
- Institutional Analysis and Development
- Multiple-Streams framework
- Punctuated Equilibrium theory
- The Advocacy Coalition framework
- Policy diffusion framework
- The Funnel of Causality and other frameworks of large-N comparative studies (Sabatier, 2007:8ff).

Som tidigare påpekats kommer utvalda delar av teorierna att användas för att förklara utformningen av styrkortet. Det beror på att policyprocess inkluderar alla steg från politiska debatter till utvärderingen av en genomförd policy. Uppsatsen handlar om steget när politiker har gett tjänstemän ansvaret att utforma en åtgärd samt hur och varför tjänstemän sedan gör på ett specifikt sätt.

Ett andra påpekande angående teorierna är att alla inte kommer att presenteras eller användas av olika anledningar. De två sista teorierna beskrivs som jämförande teorier som används på flera politiska system (Sabatier, 2007:10). Uppsatsen riktas mot endast ett politiskt system på lokal nivå i Sverige och teorierna blir därför inte möjliga att använda i uppsatsen med tanke på att den inte är jämförande utan förklarande och beskrivande.

Nedan kommer sammanfattningar av teorierna göras och de delar som är relevanta för slutsatsen kommer presenteras. Kritik riktas ofta mot användningen av många teorier och framförallt att sammanfatta och blanda teorier. Teorier anses i många fall vara allt för komplexa för att förenklas och sedan användas på ett korrekt sätt. Om en undersökning tar till sig av den kritiken och genomför en detaljerad genomgång av teorier inför undersökningen missas ett par poänger med forskning. För det första är all vetenskap kumulativ, vilket betyder att erfarenheter dragna från tidigare undersökningar ska användas för att till exempel inte

samma misstag ska göras igen. Det innebär också att samma teoretiska genomgång inte heller behöver göras. När slutsatser från tidigare teoretiska genomgångar ska göras är det istället lämpligt att titta på de övergripande förklaringarna som en teori gör och använda de slutsatser som forskaren dragit. Det tjänar inget syfte att göra om samma undersökning eller diskussion en gång till. Eftersom en undersökning ska försöka bidra med nya insikter till forskning är det således lämpligt att rikta uppmärksamheten mot de delar av teorin som kan kopplas till undersökningen. När teorier kombineras finns det alltid en chans att nya insikter uppstår som handlar om de delar som befintlig teori inte kan förklara.

Kompletterande till ovan nämnda teorier, ramverk och modeller presenterar Evangelina Petridou i artikeln *Theories of the Policy Process: Contemporary Scholarship and Future Directions* en genomgång av policyteorier, vilka utvecklar vissa delar av teorierna som är relevanta för aktörernas agerande. Därför kompletteras listan ovan med teorierna om policyentreprenörer och policyregimer, eftersom dessa nämns i teorierna som viktiga för policyprocesser. Dock är inte begreppen utförligt beskrivna i teorierna och behöver därför kompletteras med ytterligare information för att manifestationer och indikationer på deras existens ska bli möjliga att finna.

3.5 Skillnaden mellan ramverk, teorier och modeller

Innan en presentation av teorierna är det nödvändigt att förklara uppsatsens utgångspunkt när det gäller begreppet teori, eftersom begreppet angränsar till två andra begrepp. Enligt Ellinor Ostrom (2011) används teorier, ramverk och modeller på olika sätt men deras uppgift är att förklara mänskligt beteende. I artikeln *Background on the Institutional Analysis and Development Framework* presenterar hon ett sätt att definiera och skilja på de tre begreppen. Att utveckla ramverk är den mest använda metoden för teoretiska analyser. Ett ramverk identifierar enheter och vad som håller enheterna samman vilket både är nödvändigt för analysen och tänkt guida analysen (Ostrom, 2011:8). Syftet är att identifiera de enheter som alla teorier måste inkludera för att beskriva samma fenomen. Enheterna i ett ramverk hjälper därför forskaren att ställa de rätta frågorna om ett fenomen.

Användningen och utvecklingen av teorier hjälper att specificera vilka delar av ramverket som är relevant för frågeställningen och via teorierna kan antaganden om styrkan och omfånget på enheterna göras (Ostrom, 2011:9). Teorier gör antaganden som är nödvändiga för att analysera och förklara en policyprocess.

Slutligen används modeller för att göra exakta antaganden om ett begränsat antal förutsättningar. Genom att kombinera förutsättningarna via en teori kan precisa mätningar av fenomenet göras (Ibid.).

I uppsatsen används befintliga ramverk, teorier och modeller för att förklara ett utfall. Enligt ovan nämnda definitioner av begreppen kan slutsatsen dras att uppsatsen skapar ett ramverk för hur aktörer har inflytande på utfallet av en policyprocess. Till hjälp finns ramverk, teorier och modeller tagna från tidigare forskning. Det finns således ingen egentlig anledning att gå in i en djupare diskussion i uppsatsen om de använda teorierna egentligen är ramverk eller modeller eftersom inga teorier, ramverk eller modeller används i sin fulla längd. Vad som är intressant i uppsatsen är innehållet och i synnerhet de delar av innehållet i teorierna, ramverken och modellerna som har att göra med aktörernas beteenden som uppsatsen söker efter.

3.6 Stage Heuristics

Teorin stage heuristics används i boken *Theories of policy process* (2007) men det finns en skepsis till dess användbarhet i verklig analys av policyprocesser. Sabatier utvecklade Advocacy Coalition Framework på grund av att han ansåg att stage heuristics inte kunde förklara policyutfall på ett tillförlitligt sätt (Sabatier, 1998:98). Anledningen är att stage heuristics ser processen som tydligt uppdelad mellan skapande, implementering och utvärdering. Policyprocessen ses alltså som uppdelad och det följer en viss ordning (Hill & Hupe, 2009:115). Det går alltså enligt teorin att analytiskt dela upp policyprocessens delar och studera dem var för sig. Harold Lasswell var en av de första att dela upp policyskapande i delar som hade en tydlig kronologisk ordning. Det finns också en hierarki i det antagandet. Först kommer formuleringen och sedan kommer implementeringen och formuleringen måste föregå implementeringen (Hill & Hupe, 2009:116). Modellen är användbar i den meningen att det oftast är lämpligt för politiker och policyskapare att förenkla verkligheten. Den matchar således mer tanken om hur en policyprocess ska fungera vilket gör att transparensen för den utomstående blir bättre (Hill & Hupe, 2009:117). Tanken är att en policy formuleras och därefter implementeras den. Det kan därför sägas vara möjligt att på förhand räkna ut de effekter som en åtgärd kommer att ha eftersom den bör följa ett specifikt mönster.

Av två anledningar presenteras Stage heuristics först av teorierna. För det första finns de problem som Sabatier vänder sig mot i teorin, att det går att dela upp policyprocessen i avgränsade delar. Det påståendet kommer bli tydligt i förhållande till de andra teorierna som

presenteras nedan på grund av att de olika delarna i policyprocessen flyter in i varandra på olika sätt. Detta eftersom en policyprocess oftast är ett pågående arbete där uppföljning och utvärdering leder till att vissa delar i policyåtgärden förändras. För det andra vilar uppsatsens existens på en grund där en del av processen studeras och det kommer därför en diskussion i slutsatsen om just policyn är färdig när den ska implementeras. Därför är det lämpligt att för det första ha med teorin trots att det finns problem med dess uppbyggnad och för det andra att presentera den först av teorierna eftersom de andra har att förhålla sig till den och de steg som den presenterar. Ett sätt att se på den är att den är en utgångspunkt för de andra teorierna och förtydligare deras ståndpunkt och vad de anser att stage heuristics missar att förklara. Det kommer bli tydligare efter att analysen gjorts och slutsatsen i uppsatsen dras.

3.7 Institutional Analysis and Development

Ramverket förklarar hur institutioner påverkar individers beteenden. Som alla ramverk som agerar kring teorier om institutioner bör Institutional Analysis and Development framework (IAD) rimligtvis finna de viktigaste förutsättningarna i institutionella system. Eftersom det är svårt att skilja på vad som är institutioner och vad som är aktörers agerande finns det anledning att inte skilja på dessa med tanke på att uppsatsen inte har det uppdraget. Att det nämns beror på att Ellinor Ostrom förklarar i vilka sammanhang som ramverket agerar genom att det finns två olika koncept där aktörer och institutioner arbetar som hon benämner "actionarena" och "actionsituation" (2011:9). Enligt henne finns det actionsituation i en actionarena och när båda begreppen studeras närmare blir det för detaljerat att skilja på vad som är aktörer och vad som är institutioner. Huvudsaken är att centralt för ramverket är att identifiera actionsituationer och mönstret av möten mellan aktörer och utfallen och värdera dessa (Ostrom, 2011:10). Första steget för en analys av processen är att identifiera actionsituationen som kan användas för att beskriva, analysera, förutse och förklara beteendet hos aktörerna. För aktörerna finns det i IAD, enligt Ostrom, fyra olika förklaringsfaktorer. Först är det resurserna som aktören tar med sig in i processen. För det andra är det de värderingar och uppfattningar som aktörerna har om hur världen fungerar. För det tredje hur aktörer använder sig av informationen i actionsituationen. Den fjärde förklaringsfaktorn är de specifika processer som aktörerna använder för att skapa en åtgärd (Ostrom, 2011:11). Actionsituationen är alltså där aktörerna möts och vad de har med sig in av erfarenheter och värderingar. Det är även till för att isolera en händelse eller situation där ett utfall har uppstått. De förutsättningar som oftast lyfts fram för att förklara en policyprocess är aktörerna, de olika

roller som de har att fylla, de tillåtna styrmedlen som de har att använda sig av, hur mycket inflytande de olika aktörerna har på processen, den information som är tillgänglig för aktörerna och slutligen de vinster och förluster som finns med varje åtgärd (Ostrom, 2011:12).

Aktörerna sägs agera utifrån klassisk ekonomisk teori, det vill säga, de vill maximera sin vinst (Ostrom, 2011:13). Överfört till en situation där en åtgärd ska väljas innebär det att aktörer väljer den åtgärd som ger största möjliga effekt för att uppnå ett mål. De problem som då kan uppstå beror på att aktörerna värderar mål olika mycket.

Vad som slutligen lyfts upp som viktigt i IAD är regler. Regler är delade uppfattningar om vilka åtgärder som är möjliga att använda och vilka beslut som kan fattas (Ostrom, 2011:17f). Regler är resultatet av att aktörer tillsammans försöker skapa en ordning i den situation som de befinner sig i. Det finns ett problem med institutioner och det är att det är svårt att skilja på dessa i förhållande till aktörer. Är det aktörer som rättar sig efter uppställda normer och värden eller påverkar och konstruerar aktörerna institutionerna beroende på situationen? Hur stabila är institutionerna? De frågorna kastar ljus över de otydliga gränser som finns mellan aktörer och institutioner och hur mycket kontroll över institutionerna som aktörerna faktiskt har (Cairney, 2013:5). Uppsatsen har där en utmaning som måste hanteras. För att finna en lösning på hur problematiken med institutioner och aktörer ska hanteras kan syftet med uppsatsen stå till tjänst. Tanken med uppsatsen är att studera hur aktörer påverkar policyutfallet. Genom att studera aktörernas aktiviteter och försöka förklara anledningarna till att aktiviteterna ser ut som de gör, studeras indirekt institutionerna. Uppsatsen har då två val. Antingen skiljs aktörer och institutioner åt genom en tydlig operationalisering av begreppen med hjälp av teorierna, eller motsatsen, det vill säga de skiljs inte åt utan ett konstaterande görs där det helt enkelt accepteras att aktörerna och institutionerna är ofrånkomligt sammanvävda. Trots att det finns ett val att göra är det valet relativt enkelt. Eftersom det finns fler förklaringsfaktorer än institutionerna är det lämpligt att benämna institutioner som ett samlingsbegrepp för flera olika förklaringsfaktorer och därför skiljs aktörsbegreppet och institutionsbegreppet åt. Att institutioner inte är den enda förklaringsfaktorn till utfallet och att det finns flera dimensioner av institutioner som kan förklara utfallet kommer att bli tydligare efter att presentationen av alla teorierna är genomförd. Det ska förtydligas att institutioner påverkar aktörer och aktörer påverkar institutioner och därför går det inte att utesluta institutioner som en förutsättning för utformningen av styrkortet. Dock kan det, som förklarats ovan, vara möjligt att separera begreppen från varandra genom att säga att institutioner är en förutsättning för aktörerna och aktörerna är det som agerar. Aktörerna kan inte bortse från

institutionerna när de agerar och institutionerna kan endast agera genom påverkan på aktörerna. Det gör begreppen till två enheter, men två ofrånkomligt sammankopplade enheter.

3.8 Multiple streams framework

Multiple Streams Framework (MSF) används för att förklara varför det sker en policyförändring inom ett område (Brunner, 2008:501). Den har en aktörscentrerad analysmodell vilket gör den relevant för uppsatsen (Copeland & James, 2013:3). Teorin utvecklades av John Kingdon för att rikta uppmärksamheten bort ifrån makt mot idévärlden för att förklara policyförändringar. Ramverket utgår från tre antaganden:

1. Policyskaparna arbetar under betydande och varierande tidspress. Det betyder att de inte kan åtgärda alla problem, de måste finna nya sätt att ta sig an problem och de måste acceptera åtgärder som tillfredsställer snarare än åtgärdar.
2. Åtgärd och problem skapas utan koppling mellan varandra. Det betyder att åtgärder är omgärdade av tveksamheter som har att göra med hur effekterna kommer att se ut. Ett exempel på det är att implementeringen av styrkortet görs av andra än de som skapat det vilket betyder att de inte vet hur de kommer att reagera eller inte reagera på det eller om de kommer att använda sig av det.
3. Osäkerhet, mångfacitet genomsyrar skapandets process. Aktörernas preferenser är inte tydligt formulerade eller kända vilket gör att det finns oberäknelighet i skapandet. Det betyder att det finns utrymme för politiska manipulationer (Copeland & James, 2013:2f).

MSF används för att ta reda på vilka fall som får uppmärksamhet av policyskapare, vilka aktörerna är som deltar, hur problemen beskrivs och hur det påverkas av policyentreprenörer. Utgångspunkten är fem olika förutsättningar för ett policyutfall, nämligen problem, policy, politik, windows of opportunity och policyentreprenörer (Ackrill et al, 2013:872). Namnet multiple streams hänvisar till de fem förutsättningarna, eller strömmarna, som påverkar policyprocessen (Lancaster et al. 2014:148). Olika forskare nämner tre strömmar, problem, policy och politik medan andra forskare beskriver fyra strömmar, problem, lösningar, deltagare och valmöjligheter (Sharma, 2008:422). Det finns de som utmanar MSF tanke om att det finns två strömmar, en som är problemströmmen och en som är åtgärdsströmmen utan problemet bär med sig en åtgärd och är därför en del av samma ström (Robinson & Eller, 2010:200). För att få klarhet i detta är en lösning att gå tillbaka till Kingdons ursprungliga

teori där det finns tre strömmar, problem, policy och politik. Dessa tre skapar sedan tillsammans windows of opportunity, vilket betyder att det i sig inte är en förutsättning utan en effekt av att förutsättningarna arbetar tillsammans. Den fjärde förutsättningen, policyentreprenörer, har uppstått när ramverket har utvecklats av andra forskare. De arbetar i policyströmmen och deras idéer är det som banar väg för windows of opportunity att skapas (Brunner, 2008:501f). Policynätverk, som entreprenörerna är en del av, är vitala för att idéer ska överleva. Policyentreprenörernas roll kommer presenteras mer utförligt nedan.

Problemströmmen är beskriven i och med att Bacchis modell är en stor del av metoden och analysen i uppsatsen och policyströmmen kommer utvecklas i och med presentationen av policyentreprenörer och policyregimer längre ner i teoridelen. Det finns således en förutsättning kvar att beskriva och det är den politiska strömmen. Den är uppbyggd av ett par element som innehåller bland annat den allmänna opinionen, politiska partier och statens ansvarsområden (Brunner, 2008:502).

Utmaningen i analysen är att ta reda på hur förutsättningar hänger samman. Enligt teorin krävs det information om hur problemet definieras, hur och varför vissa problem kommer upp på agendan, hur andra alternativa åtgärder ser ut och hur och varför en åtgärd väljs (Holsten, 2010:242). Det innebär också att när ramverket används för att analysera en policy är det hur information transporteras mellan de olika strömmarna eller förutsättningarna och skapar ett windows of opportunity (Copeland & James, 2013:4). Problemet kan bland annat komma ifrån feedback om tidigare policys och hur de har fungerat (Lancaster et al, 2014:148). Dessutom kan problem få en plats på agendan genom rapporter och via katastrofer (Brunner, 2008:501). Multiple streams framework hänvisar i stor utsträckning till kontexten och tiden, där tiden refererar till den tid som policyskapare har att förhålla sig till när en policy skapas. Tiden är en förutsättning som ofta påverkar hur policyskapare arbetar (Ackrill et.al, 2013:872). Enligt teorin väljer oftast inte policyskapare själva fall utan får möta en mängd problem som är utom deras kontroll.

Kopplat till uppsatsens tidigare delar är teorin kompatibel med den metod som Bacchi använder i sin WPR-modell för policyskapande genom att den framhäver kontexten, maktförhållanden och problemdefinitionen som förklaringar till policyprocesser. Det är således viktigt att ta reda på hur problemet definieras för att förklara varför utfallet (styrkortet) ser ut som det gör. MSF beskriver inte att det görs genom att titta på utfallet utan tillvägagångssättet är istället att förklaringen ligger i andra förutsättningar som till exempel tidspress etcetera.

3.9 Policyentreprenörer

Flera teorier finns för att förklara beslutsfattande och policyinnovation (Scholten, 2010:32). Bland annat finns ovan beskrivna Multiple Streams Framework där policyentreprenörer har en betydande roll i formandet av idéer. Brouwer och Biermann diskuterar mer utförligt deras roll genom arbetet och policys i vattendrift i artikeln *Towards adaptive management: examining the strategies of policy entrepreneurs in Dutch water management*. De definierar entreprenörer som aktörer som försvarare av nya idéer och förslag, men även som byråkrater som är beredda att ta risker för att förändra policys och som deltar i förändrings/skapandeprocessen (Brouwer & Biermann, 2011:1). En egenskap som inte är ovanlig hos policyentreprenörer är att de besitter en expertis inom ett område som är svår att ifrågasätta (Scholten, 2010:34)(Oborn et al, 2011:325). Vad som utmärker dem är att de är en del av policyprocessen och deras roll framhävs genom de aktioner som de utför snarare än den position i processen som de har. För att förstå begreppet och särskilja policyentreprenörer från andra aktörer ska de förstås också genom vad de inte är. De är inte policyintellektuella som endast deltar i processen att åstadkomma innovativa idéer. De är inte kunskapsmäklare som ger länkar mellan olika kunskapskällor. De är inte heller policyförsvarare som översätter idéer till förslag utan de är med i hela processen. Att policyentreprenörer är risktagande betyder att de i större utsträckning accepterar att misstag begås och att det i sin tur leder till erfarenheter och utveckling (Brouwer & Biermann, 2011:2).

I sin undersökning fann Brouwer och Biermann fyra olika strategier som policyentreprenörer använde sig av för att åstadkomma förändringar. Den första strategin är att försöka samla stöd från andra aktörer för den idén som policyentreprenören stod för. Det kan göras på flera sätt bland annat genom direkt övertalning, att använda pilotprojekt eller genom att demonstrera och visa exempel på de problem som finns. Ett annat sätt att åstadkomma förändring är att söka stöd hos befintliga projekt. Oftast är det på det viset att policyentreprenörer inte kan starta något på egen hand utan det är enklare att delta och påverka redan påbörjade projekt som i sin tur kan leda till en förändring i flera policys (Brouwer & Biermann, 2011:5). För att öka chansen att få igenom en policyförändring använder sig policyentreprenörer också av en strategi som går ut på att skapa goda förbindelser med andra aktörer. Om en person går in i förhandlingar med parter som har en fientlig inställning är det dömt att misslyckas. Däremot är det ett mer gynnsamt läge ifall policyentreprenören har skapat goda kontakter med andra aktörer. En fjärde strategi är att välja rätt arena för att få igenom en policyförändring (Brouwer & Biermann, 2011:6). Ett

exempel skulle kunna vara att skapa goda kontakter hos en dominant grupp inom ett parti. Det handlar i sig om windows of opportunity, att finna det mest gynnsamma läge för förändring men också att själv försöka åstadkomma ett gynnsamt läge (Scholten, 2010:33). Den viktigaste uppgiften för policyentreprenörer är att utnyttja windows of opportunity och genom att använda sin egen tid försöka påverka vilken typ av åtgärd som väljs (Holsten, 2010:244). Enligt Oborn et al (2011) finns det ytterligare en roll som policyentreprenörer antar som behövs betonas mer och det är rollen som en aktör som håller samman ett policynätverk (2011:326). För Oborn et al marginaliseras policyentreprenörernas roll av många forskare till att enbart öppna windows of opportunity (2011:326). Det som kan sägas är att ju mer ett begrepp breddas desto otydligare blir skillnaden mellan till exempel policymäklare och policyentreprenörer. Som beskrivits ovan är policyentreprenören med i hela processen och arbetar för att en idé ska leda till en förändring i en policy. De strategier som policyentreprenören har att använda sig av finns beskrivet ovan och det är själva målet med aktiviteterna som definierar aktören som en policyentreprenör, utöver att de måste vara en del av hela processen.

3.10 Punctuated Equilibrium Theory

I artikeln *Comparative studies of policy agendas* presenterar Baumgartner et al (2006) att grunden för teorin är att förklara varför det plötsligt sker förändringar i policys som varit stabila under en längre period. Det är en väl använd teoretisk utgångspunkt i policyprocessteori vilket gör att det finns inspiration att hämta i teorin för analysen i uppsatsen. Teorin använder institutioner som förklaringsförutsättningar för förändring genom att institutionerna håller policys stabila tills det sker en förändring i institutionerna (Baumgartner et.al, 2006:961). Det kan handla om att värderingar och normer i samhället förändras vilket leder till att debatten kring fenomenet ändrar karaktär och det i sin tur ger utrymme för en omformulering av problemet. Sker det en omformulering av problemet krävs det också att åtgärden struktureras på ett nytt sätt (Baumgartner et.al, 2006:962). Oftast sker förändringar av värden genom de allmänna valen och i synnerhet i de situationer när en ny regim får makten.

Byråkrater kan ses som en källa till kreativitet och Frank Baumgartner argumenterar i artikeln *Ideas and Policy Change* (2012) för att policyförändringar sker tack vare att nya idéer får utrymme att komma till tals. När en policy är i ett status quo-läge är det svårt att ändra på den. Det krävs att det sker något drastiskt för att en förändring ska inträffa i policyn,

förändring i styrmedlet eller i själva policyns mål (Baumgartner, 2012:240). För Baumgartner är idéer elementära för policyförändringar och om till exempel inte den finansiella krisen inträffat hade alla de idéer om ekonomisk styrning inte kommit till tals (2012:241). På 1980-talet var perspektivet att byråkrater var en källa till kreativitet ett nytt sätt att studera policy.

När en idé är spridd inom ett policynätverk kan det kallas för paradigm. Baumgartner fascinerades i sina undersökningar av hur starka paradigm och idéer är som var delade av alla i policygruppen (2012:251). Inom en policygrupp är det svårt att ändra sättet att tänka eftersom att de andra oftast är förtjusta i den stående definitionen av ett begrepp etcetera. Då blir det också intressant att studera hur en sådan definition uppstår. Med hjälp av Bacchis modell kan det bli möjligt. Om det är på det viset att en policy fungerar på ett acceptabelt sätt och det finns andra områden som är mer angelägna att åtgärda kommer policyn inte att förändras. Frank Baumgartner kom fram till, efter sina intervjuer, att de flesta försök att förändra policyn misslyckas och hörsammas inte (2012:252). Anledningen till att en policy blir som den blir beror på delade åsikter inom policygruppen. Det intressanta blir då att förstå var de delade åsikterna och kunskaperna kommer ifrån.

3.11 Advocacy Coalition Framework

Teorin kan användas för att förklara alla aspekter av policyprocesser. Målet med teorin är att ta reda på vilka de viktigaste förutsättningarna som påverkar policyprocessen är (Sabatier, 1998:98). På senare år har två skolor för teorin uppstått. Antingen användes Advocacy Coalition Framework (ACF) för att förklara olika rumsliga och policyområdeskontexter eller för att utveckla nya teorier genom att lägga fokus på en del av ACF. Många vetenskapliga artiklar tar just upp ACF:s mottaglighet till att utveckla delar av teorin (Petridou, 2014:15).

Utgångspunkten för policyförändringar är tre interaktiva enheter. Den första enheten är policy subsystem som innefattar aktörer från olika institutioner som försöker påverka statliga beslut (Sabatier, 1998:99). Den andra enheten består av förändringar utanför processen som till exempel socioekonomiska förändringar eller förändringar i den allmänna opinionen (Sabatier, 1998:103). Den tredje och sista enheten inbegriper stabila komponenter som formella regler för hur policyprocessen ska gå till (Scholten, 2010:36). I subsystemen finns olika typer av aktörer, bland annat policyförsvarare och policymäklare. Policymäklarna försöker skapa kompromisser mellan policyförsvarare som i sin tur försöker maximera sin ståndpunkt. Aktörer kan vara båda typerna i olika situationer. I första läget kan de vara policyförsvarare av en ståndpunkt för att sedan bli en policymäklare under beslutsprocessen för att undvika

politiska konflikter. I artiklen *The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe* (1998) förklarar Paul Sabatier att det mest intressanta att studera i policyprocesser är informationen. Det betyder att all information som beskriver problemets storlek och de effekter som åtgärdens användning antas bidra till är relevant för hur utfallet blir (Sabatier, 1998:98). Dessutom finns det information som har skapat förändringen av policyn, vilket är själva starten för arbetet. Intresset riktas därför också mot information om åtgärdens användning genom till exempel feedback från allmänheten eller ny forskning. Den informationen tolkas och används sedan av policyskaparna på ett specifikt sätt som skapar utfallet så som det ser ut. Slutsatsen är att policy är en pågående process som inte är färdig för att en policy är presenterad. Grundläggande för varje policyåtgärd är att den har en värdegrund och uppfattning om världen som delas av det subsystem som varit med och skapat policyn (Sabatier, 1998:104).

Inom ACF är idéer/övertygelser viktiga. Människor tenderar att samla sig i nätverk med människor som delar samma övertygelser (Petridou, 2014:16). Viljan är dock starkare att inte skapa nätverk med sådana som inte delar samma övertygelser än att skapa nätverk med dem som individen delar övertygelser med. Slutligen är oftast målet inom nätverk att skapa någon form av makt. Det är mer relaterat till lobbyverksamhet i politiken men är även del av policyprocesser.

3.12 Policyregimer

Policyregimer är en teori som baseras på tanken om att idéer är det viktigaste för att hålla ihop policyregimer. Teorin börjar med att spåra tillbaka utfallet till hur staten hanterar ett policyproblem (Petridou, 2013:25). För May och Jochim ger policyregimperspektivet möjligheten att kombinera idéer, intressen och institutionell design och i deras artikel *Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing* visar författarna hur idéer, intressen och institutionell design samspelar för att skapa ett utfall (2013:427). I begreppets definition ska inte regim ses som en samling individer som styr utan det är ett system eller typ av styrning för att skapa åtgärder. Centralt i begreppet är tanken om att åtgärda ett problem. Det kan sammanfattas som en samling av idéer, intressen och institutionell ordning. Utgångspunkten är annorlunda än Carol Bacchis i den betydelsen att analysen börjar med ett problem och försöker sedan hitta idéerna, den institutionella ordningen och vilka intressen som ligger bakom val av åtgärd (May & Jochim, 2012:429). Påverkan i form av idéer, intressen och institutionell ordning kan enligt teorin komma från feedback. Feedback från de

som åtgärden riktas mot handlar om hur väl den tas emot eller om den överhuvudtaget tas emot. Det i sin tur skapar en förändring i en policy och formar den nya ordningen. I förhållande till politiska beslut och policyskapande bör det vara på det viset i de flesta fall med tanke på att utvärderingar ofta görs efter implementering av en åtgärd. Det som är intressant är om så inte är fallet. Då kommer orsaken till utfallet från annat håll än sådan feedback (May & Jochim, 2013:431).

Idéer definieras som delade antaganden som har att göra med policyns syfte. Institutionell ordning betyder instansens, uppmärksamhetens, informationens och organisationens struktur. Intressen kopplas till vad som beskrevs ovan i policyentreprenörers arbeten och de strategier som de använder för att finna stöd (intressen) hos andra aktörer (May & Jochim, 2013:434). Idéerna finns nära problemdefinitionen och är nödvändiga att finna på samma sätt som problemdefinieringen. I samarbete med Bacchis teori är de två begreppen sammantvinnade eftersom utfallet bygger på idéer vilket betyder att idéer och problemdefinitioner är samma sak. Det samlade begreppet kan utifrån tidigare nämnda teorier kallas för antaganden, vilket är det som idéer manifesterar och ligger bakom problemdefinitioner.

I kommande stycke kommer teoridelen att sammanfattas för att förtydliga vad som är viktigt, utifrån teorierna, att leta efter i materialet. Sammanfattning kommer användas som ett teoretiskt ramverk som kommer guida materialinsamlingen och analysen framåt mot svaret på uppsatsens frågeställning.

3.13 Sammanfattning av teori och kommande uppgifter

Utgångspunkten i uppsatsen är aktörernas påverkan på policyprocessen. Utifrån aktörerna kan andra fenomen studeras som i uppsatsen kallas för institutioner. De är kopplade till varandra genom att aktörerna är de som utför aktiviteter medan institutioner är strukturerna som aktörerna arbetar i. Enligt Carol Bacchi är det nödvändigt att ta reda på vilka aktörerna är och hur maktförhållandena ser ut mellan dem. Det har att göra med diskurs som innebär att det finns begränsningar i vad som kan sägas. I policyprocessen betyder det att det finns en individ eller en grupp som påverkar vilka åtgärder som är möjliga att använda. Åtgärden kan vara underbyggd av fakta eller värden eller både och, beroende på om policyskaparna har ett positivistiskt förhållningssätt eller inte.

Åtgärden guidas också av det problem som åtgärden ska hantera. Det betyder att när ett problem har formulerats kommer det sedan att påverka hur åtgärden ser ut. Därför är det viktigt att dels ta reda på hur ett problem har definierats och varför det definierats på det

sättet. Det kan göras genom att studera hur åtgärden är formulerad och på det sättet dra slutsatser om det uppfattade problemet. Även problemdefinitionen handlar om diskurs och maktförhållanden eftersom det är formulerat med ord och maktförhållanden har gjort att bara vissa problemformuleringar får användas. Institutionerna kan också handla om restriktioner, till exempel regler för hur processen ska gå till men även informella regler som normer och värden. Om ett sätt att arbeta är tradition i en kontext påverkas policyskaparna att återigen använda en specifik typ av åtgärd eftersom traditionen är sådan.

Anledningen till att aktörer och institutioner studeras tillsammans är att det är svårt att skilja dem åt på grund av att institutioner skapas av aktörer och aktörerna formas sedan av institutionerna. Enligt Institutional Analysis Development har aktörerna i policyprocessen olika resurser, uppfattningar av omvärlden och tar med sig olika värderingar in i arbetet och det påverkar hur utfallet blir. Även tiden är en förklaringsfaktor eftersom aktörer ofta måste arbeta under tidspress vilket gör att de får acceptera åtgärder som inte alltid är till för att åtgärda problemet utan är mer till för att tillfredsställa till exempel allmänheten eller politiker. Därför är det också intressant att titta på vilka andra alternativ som varit aktuella under en utformning av en åtgärd.

Andra teorier kopplat till aktörer är de som talar om policyentreprenörer. Återigen är det idéer och värden som är intressanta att studera eftersom det finns andra drivkrafter än att endast åtgärda ett problem, till exempel pengar och makt. Ett tecken på en policyentreprenör är att den är engagerad i en policy och besitter en expertis i ämnet som är svår att ifrågasätta samt deltar i hela processen. De kan agera i policynätverk där idéer och intressen är gemensamma vilket betyder att det finns restriktioner på vad som kan göras. Policynätverk är en del av institutionell design, det vill säga strukturer som påverkar hur åtgärden blir. Idéer, intressen och institutionell design kallas med ett gemensamt begrepp för policyregimer. I den teorin är feedback från de som åtgärden är riktad mot en förutsättning för utformningen av åtgärden.

I kommande stycke presenteras det insamlade materialet och analysen kan inledas. Ovanstående teorier är de manifestationer och indikationer som ska användas på materialet som samlas in. Utöver det material som finns på Göteborgs Stads hemsida behöver intervjuer genomföras med aktörerna som utformat styrkortet eftersom inte all information om processen finns i materialet från Göteborgs Stads hemsida. Genom att leta efter manifestationer och indikationer på aktörernas påverkan på utformningen i materialet från Göteborgs Stads hemsida kommer analysluckor att finnas som endast kan fyllas med hjälp av

intervjuerna. Dessutom kommer det att visa sig efter intervjuerna att det behövs mer information angående den historiska kontexten som styrkortet skapats i.

4 Presentation av material och intervjuer

I kommande stycke kommer uppsatsen presentera det material som finns på Göteborgs Stads hemsida. Eftersom all information inte finns tillgänglig används en processspårningsmetod. Att använda en processspårningsmetod medför att det inte är möjligt att presentera allt material i en följd eftersom det inte är möjligt att veta vilken ytterligare information som behövs innan en studie av det material som finns tillgängligt har gjorts. Först presenteras således det material som är tillgängligt för alla individer, nämligen informationen om styrkortet som finns på Göteborgs Stads hemsida. Med hjälp av den informationen kommer sedan problemanalysen att göras utifrån Carol Bacchis modell, "What's the problem represented to be?". Förutom problemanalysen ska teorierna användas som stöd i utformningen av intervjufrågor. Det görs genom att använda sammanfattningen av teorierna som gjordes ovan och utifrån den analysera materialet, vilket gör det möjligt att se vilken information som saknas på hemsidan och som endast går att ta reda på genom intervjuer. Med hjälp av att indikationer och manifestationer kan analysluckor hittas och utifrån dessa luckor kommer intervjufrågorna utformas. Processspårningsmetodens insamling av material och analys sker om vartannat allt eftersom analysen har bearbetat det material som samlats in. När en del av materialet har studerats uppkommer det nya frågor som behöver besvaras och nytt material behöver samlas in. Detta medför att undersökningen genomförs i flera steg tills allt material som är nödvändigt för en fullständig analys är insamlad och bearbetad. Först då kan uppsatsen frågeställning besvaras. Sammanfattningsvis presenteras först materialet på Göteborgs Stads hemsida. En analys med hjälp av Bacchi och ovan gjorda sammanfattning av teorierna görs sedan för att veta vilka frågor som ska ställas i intervjuerna. Efter att intervjuerna är gjorda kommer det visa sig att det specificerade uppdraget som de fått av politikerna i mångt och mycket påverkar deras arbete. Dessutom är åtgärden en del av historisk kontext som inte går att bortse ifrån i analysen. Därför kommer uppdraget och den historiska kontexten att presenteras innan den slutliga analysen görs där all relevant information och analys förs samman för att skapa den fulla bilden av policyprocessen, vilket gör att uppsatsens frågeställning kan besvaras i slutsatsdelen.

4.1 Information om styrkortets utformning

Styrkortet är tänkt att fungera som ett sätt att utveckla Göteborgs Stads arbete för integration genom att titta på de fyra områdena och mäta hur arbetet inom dem fortgår. På det sättet ska det vara möjligt att se hur arbetet fungerar och hur det kan utvecklas. Som tidigare beskrevs är det fyra områden som Göteborgs Stad anser vara särskilt viktiga för integration och de är sysselsättning, boende, ungas tillgång till utbildning och stadens arbete mot diskriminering (Detta mäter styrkortet, www.goteborg.se). Det finns dock en tanke om att det kan bli fler områden efter hand genom att styrkortet utvecklas. Viktigast i arbetet med styrkortet är de styrtal som ska mäta och styra arbetet. Tanken är att förvaltningarna ska titta på styrkortet och använda sig av de delar som är relevant för just deras verksamhet. Det finns inte heller något som hindrar dem från att lägga till egna styrtal (Tankarna bakom styrkortet, s.2). Dock finns det några styrtal som gäller för alla, till exempel att alla förvaltningar ska motverka diskriminering.

På Göteborgs Stads hemsida definieras de begrepp som de anser vara viktigast för arbetet för integration. Det är integration, segregation, diskriminering, utländsk bakgrund och utrikes född (Vad menas med integration?, www.goteborg.se). Integration är ett mångtydigt begrepp vilket gör att den definition som används i stor grad påverkar vilka beslut som fattas på grundval av just den definitionen. På Göteborgs Stads hemsida definieras integration som ”hur väl människor av olika kön, åldrar, härkomst med mera deltar i samhällsgemenskapen. Det kan bland annat handla om att ha ett jobb, att delta i sociala aktiviteter eller att rösta i de politiska valen. Att vara en del av samhällsgemenskapen är en mänsklig rättighet” (Vad menas med integration?, www.goteborg.se). Segregation betyder att olika befolkningsgrupper lever åtskilt i olika delar av staden. Det kan handla om ekonomisk, social, åldersbaserad eller etnisk åtskillnad. Diskriminering innebär att någon utsätts för kränkande behandling eller bemötande på grund av kön, kulturell bakgrund, etnicitet, religiös tillhörighet, språk, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller funktionsnedsättning. Utländsk bakgrund innebär att en person antingen är född i ett annat land eller att båda föräldrarna är födda i ett annat land. Utrikes född betyder att en person bor i Sverige men är född i annat land (Ibid.). Utav de fem begreppsdefinitionerna är det endast segregation som har referens från en proposition och från boverket. De andra saknar referens, vilket betyder att källan till definitionen är okänd. Alla begreppen har sin grund i mänskliga rättigheter vilket betyder att alla människor har samma rättigheter och lika möjlighet till ett gott liv. Vid granskning av annat material på hemsidan kunde andra definitioner spåras. Utländsk bakgrund och utrikes

född är hämtat från Statistiska Centralbyrån (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 2f).

Vilka frågor uppstår när materialet studeras? I mångt och mycket handlar det om tankarna bakom styrkortet, dess utformning och varför ett styrkort används. I dokumentet ”tankarna bakom styrkortet” beskrivs anledningarna till styrkortet i fem punkter:

- En del av ordinarie uppföljning
- Skarp uppföljning och verksamhetsutveckling
- Balanserad styrning
- Styrkortet synliggör skillnader mellan invånargrupper och mellan olika geografiska områden
- Både för politiker och verksamhetsansvariga

Med hjälp av annat material på hemsidan kan några av punkterna tolkas. Första punkten innebär att mätningen av styrtalen görs genom enkäter som redan existerar i verksamheterna. Det innebär således att mätningen av styrkortet lätt kan integreras i det vanliga arbetet. Vad som innebär en ”skarp uppföljning” går inte att förstå utifrån det som presenteras på hemsidan men att utveckla verksamheten är i linje med resten av materialet. Det är således förståeligt att styrkortet används för att utveckla verksamheten. Punkten ”balanserad styrning” är kopplat till att det handlar om ett balanserat styrkort, vilket betyder att det har flera perspektiv. Slutsatsen kan dras att Göteborgs Stad vill ha förändringar i alla delar av verksamheten och därför använder de ett styrkort som åtgärd. De två sista punkterna av anledningar kräver utförligare förklaring av de som skapat styrkortet. Det är säkert bra att synliggöra skillnader mellan invånargrupper och stadsdelar men det förklaras inte av resten av materialet på hemsidan på vilket sätt den informationen ska användas, mer än att det ska utveckla verksamheten. Frågan är, på vilket sätt? Det riktar uppmärksamheten mot hur styrkortet mer exakt är tänkt att användas. Vad ska de göra med den informationen de får in från förvaltningarnas verksamheter? Sista punkten tolkas som att styrkortets information är för både politiker och verksamhetsansvariga. Frågan är, hur är det en förklaring till att ett styrkort används?

I samma dokument *Tankarna bakom styrkortet* presenteras vilka källor som ska användas för att utforma styrkortets styrtal (Tankarna bakom styrkortet, s. 6). Det är åtta källor bestående av olika enkäter, statistik insamlad av bland annat utbildningsförvaltningen och forskning på integrationsområdet. Tolkningen av dokumentet, som är upplagt som en power

point-presentation, är att källorna ska användas på samma sätt som styrtalen, alternativt ska källorna användas för att samla in material som i sin tur ska analyseras med hjälp av styrtalen. Genom dokumentet *Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven* utvecklas det närmare vilka enkäter som är kopplade till vilka perspektiv och mer utförligt varifrån definitionerna till styrkortet kommer.

Första perspektivet är, som presenterats ovan, **de vi är till för**. Första styrtalet under det perspektivet är valmöjlighet till boende. Där mäts invånarnas uppfattning om sina valmöjligheter till boende vilket görs genom stadsmiljöenkäten (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 2). Även andra styrtalet, nöjd med sin boendemiljö, mäts genom stadsmiljöenkäten. Tredje styrtalet mäts genom vuxenutbildningsförvaltningens årliga effektundersökning och tanken är att deltagarna i SFI ska beskriva sin uppfattade integration (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 3). Styrtal fyra mäts med hjälp av brukarenkäter där tanken är att med hjälp av svaren i enkäten ta reda på om det finns skillnader i hur invånarna uppfattar bemötande från förvaltningarna. Det ska motverka diskriminering och förbättra bemötande och rutiner (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 5). Stödja barns lärande och utveckling i förskolan mäts genom den årliga föräldraenkäten. Det som mäts är föräldrarnas bedömning av hur föräldrarna upplever att deras barn får det stöd de behöver. Syftet är att hitta förbättringsområden där verksamheten kan utveckla processen att lära ut till barn i förskolan (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 6).

Det andra perspektivet är **medarbetarperspektivet**. Det mäts genom två styrtal, upplevelse av inkluderande förhållningssätt och inkluderande rekrytering. Första styrtalet mäts med hjälp av en medarbetarenkät, där frågor ställs om de upplevt sig diskriminerade någon gång under de senaste tolv månaderna (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 8). Det andra styrtalet under det medarbetarperspektivet mäts med hjälp av statistik från SCB om andelen chefer med utländsk bakgrund.

Det tredje perspektivet, **ekonomi**, mäts genom ett styrtal. Genom skillnaden i försörjningsstödsberoende mellan utrikes respektive inrikes födda ska utanförskapets storlek mätas. Skillnaden innebär en kostnad som bygger på bristande integration (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 7). Informationen kommer från enkäter utskickade till chefer inom Individ och familjeomsorgen.

Slutligen är det fjärde perspektivet **verksamhetens processer**. Mätningen utgår från fem styrtal där det första mäter hur upplåtelseformerna ser ut i de olika delområdena i staden. Tanken är att utvecklingen ska mätas för att se om det sker någon förändring i

upplåtelseformer (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 11). Källan för information är SCB-statistik om upplåtelseformer. Deltagande i modersmålsundervisningen är obligatorisk om eleven tillsammans med föräldrarna har valt att delta. Det beskrivs dock inte varför det mäts. Informationen hämtas från elevstatistiken (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 13). Handlingsplan för introduktion av nyanlända elever används för att mäta hur många av stadens stadsdelar som har en handlingsplan. Syftet är att främja ett systematiskt arbetssätt kring mottagandet av barn och elever (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 14). Det fjärde styrtalet inom verksamhetens processer är aktivt arbete för att uppnå inkluderande förhållningssätt. Där mäts medarbetarnas uppfattning av att det finns ett inkluderande arbete som ska motverka diskriminering, skapa likvärdiga förutsättningar och garantera respekten för de mänskliga rättigheterna (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 15). Mätningar görs genom en medarbetarenkät. Slutligen är nyanlända gymnasieelevers progression genom utbildningssystemet det sista styrtalet. Styrtalet anger hur många av de nyanlända i åldern 16-19 år som slutfört en gymnasieutbildning. Syftet är att ta reda på hur gymnasieskolorna lyckas med att stödja nyanlända ungdomar och ge dem förutsättningar till utveckling, arbete och fortsatta studier (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 12). Varifrån informationen kommer som ligger till grund för mätningen presenteras inte men det handlar om antalet elever som har erhållit slutbetyg.

4.2 Analys utifrån Bacchis modell

I föregående stycke beskrevs styrkortets måttal och perspektiv utifrån den information som finns på Göteborgs Stads hemsida. Det är således dags att ta reda på vad policyskaparna anser är integrationsproblemet i Göteborgs Stad. Som beskrevs ovan används Carol Bacchis modell, "What's the problem represented to be?". Kortfattat handlar det om att studera hur åtgärden är utformad och genom en sådan analys kan problemdefinitionen identifieras. Det är i sig inte en speciellt komplicerad analys eftersom styrkortet är uppdelat i fyra områden, boende, sysselsättning, ungas tillgång till utbildning och bemötande. Utifrån detta kan slutsatsen dras att Göteborgs Stad anser att integrationsproblemet är att individer med utländsk bakgrund inte är nöjda med sitt boende, att de inte i tillräckligt stor utsträckning har ett arbete, att ungdomar med utländsk bakgrund inte har en fullgod utbildning och att förvaltningar kan ha ett diskriminerande bemötande. Om perspektiven och styrtalen vägs in i analysen specificeras problematiseringen. Trots att styrtalen endast är frågeställningar, vilket gör en slutsats något osäkrare, finns det ändå information om problematiseringen. Till att börja med kan det utläsas

att problemet i boendefrågan är att individer med utländsk bakgrund inte har möjlighet att välja sitt boende och att de inte är lika nöjda med sin boendemiljö. Utifrån styrtalen kan slutsatsen att Göteborgs Stad menar att integrationsproblemet beror på diskriminering av de med utländsk bakgrund. De får inte heller tillräckligt mycket stöd i skolan, eftersom ett par styrtal handlar om huruvida individer med utländsk bakgrund får stöd i förskolan, om de har en gymnasiekompetens och om de som har rätt till modersmålsundervisning får det. Där kan det möjligen även utläsas ett antagande om att individer med utländsk bakgrund inte får sina rättigheter tillgodosedda eftersom ordet "rätt" involveras i mättalets definition.

Enligt styrtalen finns det inte heller tillräckligt många personer med utländsk bakgrund bland chefer i den offentliga förvaltningen. Göteborgs Stad uppfattar också att det finns ett problem med SFI, att det möjligen inte stödjer integrationen. Det finns i alla fall en osäkerhet kring om så är fallet. Slutligen finns det en skillnad mellan individer med svensk bakgrund och utländsk bakgrund i behovet av försörjningsstöd.

I WPR kan också problemantagandet förstås utifrån det sättet som begreppen är beskrivna. Begreppen som presenterats ovan är de som beskrivits explicit på Göteborgs Stads hemsida. Om de ska ses som ledtrådar till hur problemet uppfattas och att det är integration som ska uppnås är problemet att människor med utländsk bakgrund blir diskriminerade och de är inte en del av samhällsgemenskapen och deltar i sociala aktiviteter som till exempel allmänna val.

Alla de här komponenterna är vad Göteborgs Stad anser är integrationsproblemet och det som måste åtgärdas. Dock måste det tas hänsyn till att styrkortet är uppbyggt kring frågeställningar som ska tas reda på. Det innebär att Göteborgs Stad misstänker att det är problemet men vill ta reda på hur det ligger till. Dessutom finns det öppningar för att det inte är endast dessa områden som är problemen utan att styrkortet efter hand ska utvecklas. Detta till trots beskrivs områdena, perspektiven och styrtalen som viktiga för integration. Det i sin tur betyder att Göteborgs Stad har identifierat dessa som problemområden för integration och eftersom en åtgärd har skapats och formulerats på det sättet som det är gjort bör det också vara det som Göteborgs Stad anser är problemet.

Utöver detta är det enligt Carol Bacchi relevant att veta vilken information policyskaparna har och hur den används, vilka andra åtgärder som diskuterats och vilka aktörerna är som påverkat utformningen av styrkortet eftersom det är en del av problemantagandet. Det är inte möjligt att ta reda på genom informationen på Göteborgs Stads hemsida utan annan typ av informationsinsamling behöver genomföras. I det här skedet är det nödvändigt att släppa Bacchis modell och analysera materialet utifrån de andra teorierna eftersom det är en processspårningsmetod som används och WPR användes först och främst för att finna

problemet. Nu ska istället teorierna återskapa och förklara processen som lett fram till styrkortet för integration i Göteborgs Stad.

4.3 Indikationer och manifestationer av idéer och institutioner

Som beskrevs ovan ska nu materialet också studeras utifrån teorierna, det vill säga med hjälp av manifestationer och indikationer definierade i teoridelens sammanfattning kan det hittas analysluckor i materialet. Genom att söka efter manifestationer och indikationer i materialet kan information om det som efterfrågas hittas. Den information som finns kan sedan skapa nya frågeställningar som behöver besvaras. Det är på det sättet som en teoribyggnad processpåring går till. Med hjälp av att teorier guidar analysen av materialet ställs hela tiden frågor om det som hittas i materialet. Dessutom är det intressant att använda indikationer och manifestationer för att söka efter det som inte finns. Om till exempel ett material studeras för att finna vissa värdegrunder och det inte finns några indikationer på det i materialet kan två frågor ställas i intervjuerna. För det första, finns det någon värdegrund som åtgärden bygger på? För det andra, om den finns, vem var det som ville att åtgärden skulle ha just den värdegrunden eller är det utifrån den värdegrunden som organisationen alltid arbetar? Således görs först en sökning i materialet efter indikationer och manifestationer skapade av teorierna för att sedan diskutera vilka frågeställningar som uppstod ifrån den sökningen och vad som inte gick att finna i materialet.

I materialet finns det många indikationer på antaganden. Som beskrevs i teoridelen definieras idéer som antaganden som görs och som accepteras av policynätverket och policyregimen. För att kunna få svar på alla delar av styrkortets utformning är det viktigt att ställa frågor i intervjuerna om alla de antaganden som görs för att få förklaringar på varifrån idéerna kommer. Först och främst är hela problematiseringen manifestationer av antaganden. Övergripande antaganden som görs är att de områden, perspektiv och styrtal som används är relevanta för att åtgärda problemet. Det är dock lättare att finna svaren på övergripande antaganden genom att titta på antaganden som görs i detaljerna i styrkortet. De allra flesta av de antagandena görs i utvecklingen av styrtalen som finns i dokumentet ”Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven”. För tydlighetens skull presenteras alla antaganden som görs i dokumentet. För att göra det i en tydlig ordning görs presentationen av antagandena i samma ordning som styrtalen presenterats i tidigare delar av uppsatsen. Vissa antaganden är explicit beskrivna medan de i andra fall existerar mer indirekt.

Första styrtalet är valmöjligheten till boende och i den delen beskrivs inte antagandet direkt, som det kommer att komma exempel på längre ner i listan av styrtal. Antagandet är att det är en viktig rättighet att kunna välja sitt boende i perspektiven av typ av boende, upplåtelseform och geografiskt läge (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 2). I andra styrtalet finns samma antagande som i det första nämligen att boendemiljön spelar roll för integrationen, närmare bestämt hur nöjd en individ är med boendemiljön har en koppling till integrationen. Det skrivs ut på ett mer explicit sätt genom definitionen av styrtalet, som är ”Här mäts invånarnas uppfattning om boendemiljön i syfte att visa i vad mån invånarnas trivsel spelar roll för upplevelsen av integration” (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 3). Det tas även upp i styrtalet blandade upplåtelseformer (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 11). Tredje styrtalet har ett antagande om att SFI-undervisningen kan skapa integration eftersom det skrivs explicit att ” SFI-undervisningen förser människor i en utsatt situation med viktiga verktyg för att kunna interagera med andra i samhället och därmed känna sig delaktiga” (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s.4). Fjärde styrtalet gör ett antagande om att diskriminering motverkar integration (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 5). Antagandena bakom att stödja barns lärande och utveckling i förskolan är svårare att utläsa. Tanken är förmodligen att barn som stimuleras att lära sig och lär sig hänsynstagande, som det är beskrivet i definitionen av styrtalet, ger barnen en bra grund att stå på och gynnar integration (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 6). Att försörjningsstödsberoende inte är positivt för integrationen är antagandet bakom styrtalet försörjningsstödsberoende, skillnaden mellan utländsk/svensk bakgrund (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 7). En än längre slutsats kan dras om det antagandet och det är att det är bra för integrationen om människor har ett arbete. Det finns också antaganden om att inkluderande förhållningssätt på arbetsplatser i Göteborgs Stads förvaltningar är bra för integrationen. Det behövs en känsla av att det pågår ett inkluderande arbete och ett arbete mot diskriminering (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 8). Även det tolfte styrtalet, aktivt arbete för att uppnå inkluderande förhållningssätt, har samma antagande (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 15). Dessutom antas det vara bra med en inkluderande rekrytering, det vill säga att det är bra om ett visst antal av cheferna i den offentliga förvaltningen har utländsk bakgrund (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 10). ”En slutförd gymnasieutbildning utgör en framgångsfaktor vid övergång till arbetsmarknad och högre utbildning samt utgör en viktig förutsättning för integration”. På det sättet beskrivs anledningen till att använda styrtalet nyanlända gymnasieelevers progression genom utbildningssystemet och är ett tydligt

antagande om att utbildning är viktigt för integration (Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven, s. 12). En handlingsplan för introduktion av nyanlända barn och elever används för att ”syftet är att främja ett systematiskt arbetssätt kring mottagandet av barn och elever”. Antagandet är alltså att det behövs ett systematiskt sätt att arbeta med nyanlända barn och elever som viktigt för integration. Deltagande i modersmålsundervisningen visar inte antagandena explicit men slutsatsen kan dras att antagandet är att modersmålsundervisning är av okänd anledning viktigt för integration eller, som skrevs ovan, att det är en rättighet att ha modersmålsundervisning och därför är det ett bra mått på integration. Tillgodoses rättigheter för alla människor kan det sägas att integrationen är uppnådd. Åtminstone är det slutsatsen som dras i uppsatsen om antagandet bakom styrtalet angående modersmålsundervisning. Det är möjligt att dra slutsatserna om antagandet ett steg för långt men det är inte heller helt orimligt och därför dras slutsatsen. Det finns en logik i slutsatsen i och med att ordet ”rätt” används i definitionen av styrtalet. Hade slutsatsen varit att modersmålsundervisningen är viktig för integrationen på grund av att det serveras fika på lektionerna skulle det vara lättare att ifrågasätta med tanke på att det inte finns några indikationer på det antagandet och därför inte är logiskt. Eftersom det inte presenteras något explicit antagande i definitionen av styrtalet är det möjligt att spekulera.

Slutligen bör poängteras att vissa punkter är självklara komponenter i integrationsarbetet, till exempel att det underlättar att kunna språket för att komma in i samhället eller att barns utveckling är bra för deras framtid eller att utbildning ökar chanser till ett arbete vilket sin tur motverkar utanförskap. Att det i sig är självklart gör det inte mindre intressant att ta reda på om aktörerna själva vet varför de tycker att det är självklart. De kan ha underbyggt styrtalen med undersökningar och forskning eller med hjälp av egna erfarenheter. Hur som helst är det olika sätt att arbeta som får konsekvenser för hur styrkortet för integration är utformat. Därför är det nödvändigt att ställa frågor om sådant som kan ses som självklart.

4.4 Vilka analysluckor finns i materialet?

När nu materialet studerats utifrån indikationer och manifestationer av idéer och institutioner är det möjligt att se vad som saknas för att göra hela bilden av förutsättningarna till att styrkortet för integration ser ut som det gör. Till att börja med finns det inte någon information i materialet om vilka som är aktörerna i policyprocessen. Det betyder att det första som måste göras är att ta reda på vilka som varit delaktiga i skapandet av styrkortet. Den information som finns är ansvarig utvecklingsledare för styrkortet. För att besvara

uppsatsfrågan krävs alltså först att en fråga till utvecklingsledaren om vilka fler än hen som varit delaktiga i utformningen av styrkortet. Vidare finns det inget i materialet som säger vem som gjort vad eller vilka maktförhållanden som finns mellan dem. Intervjuer är nödvändiga för att ta reda på ifall någon har unik expertis som en policyentreprenör och att expertisen är anledningen till att den varit med i processen. Utöver det behöver information tas fram om hur Göteborgs Stad brukar arbeta, det vill säga om balanserat styrkort är det sätt som tjänstemännen brukar styras av i sitt arbete med bland annat integration. Vad som möjligtvis skulle kunna urskiljas är en värdegrund. Mänskliga rättigheter är ett begrepp som tas upp på ett flertal ställen och som står som ett övergripande mål för styrkortet, att alla människor ska ha lika möjligheter och rättigheter oavsett härkomst etcetera. Vad som kan vara intressant att ta reda på är om någon specifik person har velat att styrkortet ska ha den värdegrunden eller om det är vad Göteborgs Stad kräver.

Ytterligare information om aktörerna som inte finns i materialet på Göteborgs Stads hemsida är om vilka grupper som aktörerna kommer ifrån. Om de tillhör någon policygrupp eller om alla var anställda på samma ställe. Det handlar om vilka resurser, intressen och uppfattningar om information de har och som är intressant att ta reda på i förhållande till uppsatsens frågeställning. Intervjuerna med de deltagande aktörerna kommer att utgå ifrån det som presenterats ovan och som inte är möjligt att ta reda på via Göteborgs Stads hemsida.

Vad gäller idéer går det, som beskrivits, att visa vilka antaganden som gjorts när styrkortet utformats. Det som inte är besvarat är var antagandena kommer ifrån, mer exakt, vem av aktörerna som haft idéerna. Möjligheterna att spekulera i hur aktörerna har använt sig av information är många men det tjänar inte syftet i uppsatsen att spekulera utan intervjuerna ska användas för att fylla luckorna i materialet. Antagandena finns men inte det som underbyggt antagandena. Förutom bakgrunden till antaganden finns inte information om vilka regler eller restriktioner som aktörerna var tvungna att arbeta inom. Som beskrivits i teoridelen arbetar aktörerna i strukturer som begränsas av tid och regler för aktiviteterna i processen. Om sådana var närvarande kan det ha påverkat utfallet i skapandet av styrkortet. Därför behöver processens aktiviteter beskrivas rent konkret för att ta reda på hur beslut har fattats och av vem. Det finns ingen information om beslutsfattande i materialet insamlat från deras hemsida. Utgångspunkten för processen finns inte presenterad, det vill säga det saknas information om vem som har gett uppdraget till tjänstemännen och hur det var beskrivet. Det hör visserligen samman med den information som underbygger antagandena, men det kan också finnas spår av feedback i uppdraget. Feedback används uppenbarligen i det fortsatta arbetet med styrkortet men det finns ingen information om ifall det även startade processen. Slutligen

saknas det information om det fanns andra alternativ som de funderade på att använda. Det ska poängteras att det inte är märkvärdigt att den information som intervjuerna ska ta reda på saknas i materialet på Göteborg Stads hemsida men för att uppsatsens frågeställning ska besvaras är de nödvändiga.

4.5 Intervjuer med policyskaparna

Innan intervjuerna kunde bokas var först en fråga tvungen att ställas till utvecklingsledaren för styrkortet, om vilka personer som deltog i arbetet. Det visade sig att de kom från olika verksamheter, vilket kommer förtydligas i presentationen av intervjuerna. De som direkt arbetade med utformningen av styrkortet mer än att bara var källor arbetade i Göteborgs Stads förvaltningar eller bolag ägda av Göteborgs Stad. Utöver dessa vände sig arbetsgruppen till externa aktörer som till exempel forskare. Förfrågan om att medverka i intervjuer ställdes till dem som arbetade direkt med utformningen, det vill säga de som var en del av gruppen som fattade beslut om utformningen. Det rörde sig om tio personer och av dessa gjordes en längre samtalsintervju med tre personer medan telefonintervjuer genomfördes med två personer. Resterande fem hade inte möjlighet att ställa upp eller var inte anträffbara, trots upprepade försök att få kontakt med dem.

Intervjuerna kommer att presenteras från början av processen tills styrkortet är färdigt och kommer beskrivas som en berättelse. Informationen i intervjuerna kommer att fylla en del av analysluckorna men det kommer att framgå att annan information är nödvändig för att få en helhetsbild av vad policyskaparna har haft att förhålla sig till. Därför kommer ytterligare material att presenteras efter intervjugenomgången för att fylla de återstående informationsluckorna.

Det som behöver beskrivas inledningsvis är hur processen startade. För flera av intervjupersonerna handlade det om synen på styrning, och vad som menas med det kommer blir tydligare längre ner. I första skedet inkom en motion från Mikael Jansson (FP) som sedermera skickades på remiss för att skapa ett underlag för politiskt beslut. Bakgrunden till motionen var att det inkommit rapporter där det funnits indikationer på att klyftorna mellan människor i Göteborg växte. Beslutet fattades i kommunfullmäktige någon gång under 2006-2007 och tilldelades stadsledningskontoret. Uppdraget att leda arbetet gavs till Stadsledningskontoret. Målen för integration formuleras i budgeten men det finns även andra saker som påverkar verksamheten. Att budgeten är något som de i arbetet var tvungna att förhålla sig till tas upp av andra aktörer i intervjuerna (Intervjuperson 1). I den står vilka

områden som prioriteras av Göteborgs Stad som särskilt viktiga och det är därför nödvändigt att förhålla sig till detta (Intervjuperson 5). Det finns också reglementen som måste följas, till exempel kommunallagen för förvaltningarna och för bolagen finns det ägardirektiv att utgå ifrån och så vidare. Det är bland annat det som menas med att arbetet handlar om styrning, som i sin tur speglas i styrkortet för integration. Styrkortet är i sig ett sätt att styra och det var i början av 2000-talet vanligt att använda balanserad styrning i Göteborgs Stad (Intervjuperson 1). I budgeten finns det som sagt vissa prioriterade mål. Vissa är specifikt riktade till vissa nämnder medan andra riktas mot alla verksamheter, som till exempel integrationsmålet. Målen och visionen formuleras i budgeten men sedan ska varje verksamhet formulera egna mål (Intervjuperson 2). Kopplat till målen finns alltid uppföljning som handlar om ekonomisk uppföljning men även verksamhetsuppföljning. För att koppla detta till det specifika uppdraget blev styrkortet ett svar på motionen, att staden skulle på en övergripande nivå ta ett grepp om integrationsproblematiken i staden. Det var ett försök att konkretisera vad integration var, vad kommunen förfogar över för resurser som kan användas för att förbättra integrationen och även hitta sätt att mäta integration. Allt skulle göras utifrån modellen om balanserad styrning (Intervjuperson 2). För att återkoppla till det som nämndes ovan, att det handlar om synen på styrning, har olika partier olika syn på styrning och vid den här tidpunkten ansågs balanserad styrning vara ett lämpligt sätt att använda styrning.

4.5.1 Utformning av de fyra områdena

När uppdraget hade getts till stadsledningskontoret, hade de utgångspunkten att använda balanserad styrning. De tänkte då att om det ska fungera måste de berörda verksamheterna själva få vara med och utforma styrkortet. Styrkortet skulle helt enkelt vara relevant för dem (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Vad de gjorde var att de kontaktade stadsdelarna, förvaltningarna, fackförvaltningarna och bolag ägda av Göteborgs Stad och meddelade att de arbetade med ett styrkort för integration och att de skulle utse personer som kunde vara med i en arbetsgrupp. De som nämndes specifikt i intervjuerna var alla stadsdelar, fastighetskontoret, utbildningsförvaltningar och vuxenutbildningsförvaltningar. Ett bolag nämndes och det var Förvaltnings AB Framtiden. De personer som blev tillfrågade hade speciell kunskap inom områden som var kopplade till integration (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Vissa av personerna som blev tillfrågade och tackade ja var skeptiska från början till att använda ett styrkort som metod för att åstadkomma integration (Intervjuperson 3, 2014-12-12). Anledningen till det var att återkopplingen till gruppen från verksamheterna ofta inte

fungerar på ett bra sätt med ett styrkort. För att det ska fungera måste ansvariga för verksamheterna förstå varför det är viktigt för dem att rapportera in resultat från mätningar och det upplevdes av vissa som att det inte fungerade tillräckligt bra (Intervjuperson 3, 2014-12-12). Dessutom är risken stor att arbetet med att göra uppföljningen ett enda insamlande av siffror som ska föras in i register och rapporteras. Detta var de flesta medvetna om på förhand och vissa ansåg att det inte skulle fungera på sikt (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Känslan var att det kan fungera på områden som till exempel tandvård där det är möjligt att mäta kvantitativt, vilket inte är möjligt med integration (Intervjuperson 5, 2014-12-22). Dock hade de inte något val när de fick uppdraget eftersom de skulle utforma ett styrkort.

Efter att arbetsgruppen hade satts samman påbörjades arbetet med att utforma styrkortet med relevanta områden som skulle belysas. I det skedet fanns inte de fyra områden som presenterats ovan, utan det var ”ett blankt papper”, som intervjuperson 2 uttryckte det. De som arbetade med styrkortet inledningsvis på stadsledningskontoret hade erfarenhet av integrationsfrågor och av den anledningen också kunskap om vad som är relevant för integration. Det betyder att en viss sortering av relevanta områden hade gjorts redan när kontakten med stadsdelarna, fackförvaltningarna etcetera hade gjorts för att personer med lämplig kunskap skulle ingå i arbetsgruppen. Uppgiften kvarstod att konkretisera det och att bilda mindre arbetsgrupper kopplat till ett specifikt område (Intervjuperson 2, 2014-11-28). De påpekade att de inte hade fria tyglar i utformandet utan balanserade styrkort har vissa komponenter som måste vara med (Intervjuperson 1, 2014-11-27). Det som de använde som underlag till att formulera områden var att titta på hur det talats om integration på nationell nivå men även i andra städer. Materialet som användes som underlag var således propositioner, bland annat budgetpropositionen. De tittade på vilka relevanta lagar som fanns på området och vilka styrdokument som i övrigt skulle påverka deras arbete. Förutom det användes även forskning på området (Intervjuperson 3, 2014-12-12). När de hade gått igenom styrdokumentet fann de att de fyra områdena var centrala för integration och Göteborg Stads verksamheter. Det betydde dock inte att det inte fanns andra områden som de hade kunnat ta in. I intervjuerna nämndes att bland annat var kultur ett område som diskuterades. ”Vi sa, Ok! Vi måste börja någonstans och ha en utgångspunkt och då blev det de här områdena” (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Det föranleddes av en mängd diskussioner eftersom alla i gruppen ville dela med sig av sina erfarenheter och perspektiv på frågan. Dock var det viktigt att de kunde konkretisera och komma framåt i arbetet och därför blev det de fyra områdena (sysselsättning, boende, ungas tillgång till utbildning och bemötande) som blev utgångspunkten för arbetet.

4.5.2 Utformning av mätal

När områdena var bestämda tilldelas de olika aktörerna i arbetsgruppen ett område som de arbetade med. Tilldelningen skedde enligt metoden att tilldela aktörerna ansvar för ett område som de hade expertis inom (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Om en person kom ifrån fastighetskontoret fick den boendeområdet på sitt bord, aktör från utbildningsförvaltning fick hand om utbildningsfrågorna etcetera. Allt arbete med att gå igenom de steg som finns för att skapa ett styrkort gjordes gemensamt men när mätalen skulle formuleras gjordes det i mindre grupper. Vad de redan visste när mätalen skulle göras var att de förmodligen skulle bli tvungna att göra om dem när uppföljningen av styrkortet gjorts. Två anledningar togs upp som förutsättningar till att de tänkte på det sättet. För det första visste de att alla verksamheter inte hade användning för alla mätal och det kunde till och med bli på det viset att ett mätal inte var relevant för någon verksamhet. För det andra är processen med ett styrkort ett pågående arbete i och med att det inbegriper uppföljning som i sin tur leder till förändringar. Dessutom tillkommer annan information till aktörerna som till exempel ny forskning på området eller nya lagar och regler (Intervjuperson 1 2014-11-27).

När mätalen skulle utarbetas fanns det flera perspektiv som skulle vägas in. Bland annat tillfrågades universitet om de kunde vara behjälpliga på ett eller annat sätt. På den tiden var verksamhetsperspektivet något nytt, i alla fall kopplat till integration och därför fanns det inte något som universitet kunde bistå med i den frågan (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Verksamhetsperspektivet skulle sedan vägas mot andra perspektiv i utformningen av mätal och en idé om underlag som kunde användas var att titta på hur andra kommuner hade arbetat tidigare. Det fanns dock inget som direkt handlade om verksamheterna utan mer hur medborgare uppfattade integrationen som en slags integrationsbarometer. Därför fick de istället utgå från olika enkäter, som till exempel stadsmiljöenkäten, medarbetarenkäten och brukarenkäten. Anledningen till att de användes var att de ville ha möjlighet att mäta över tid och eftersom enkäterna redan fanns var det lämpligt att använda frågor därifrån (Intervjuperson 1, 2014-11-27). Tanken var att enkäterna som redan existerade kunde användas i uppföljningen av arbetet. Ett problem som uppstod då var att de ville lägga till frågor i enkäterna angående individers bakgrund, det vill säga svensk eller utländsk bakgrund. Anledningen till problemet var att det finns en organisation bakom enkäterna, en strategi och specifikt tillvägagångssätt för att ändra dem. ”Enkäterna är heliga”, som en aktör uttryckte det. Därför fick de anpassa styrkortets mätal efter enkäternas frågor eftersom enkäterna i sig inte kunde ändras på (Intervjuperson 4, 2014-12-19). De hade en vilja att titta på andra

uppfattningar än brukarenkäter, som mest riktades mot hur verksamheterna uppfattades och fungerade. Ett mer övergripande medborgarperspektiv var önskvärt och det fanns en diskussion om att vara med på SCB:s medborgarenkät men de hade inte i det skedet något mandat att gå utanför de enkätformer som Göteborgs Stad hade (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Dessutom fanns det andra som också ville få in frågor i enkäterna för att mäta sitt arbete vilket ledde till att det uppstod en konkurrenssituation. Det handlar också om att enkäter inte får svälla för mycket eftersom det medför en risk att svarsfrekvensen blir lägre. Intervjupersonerna tyckte att det fanns en lyhördhet för deras frågor vilket ledde till att de fick med bakgrundsfrågan i enkäterna (Intervjuperson 2, 2014-11-28).

Att personerna i gruppen hade expertis och erfarenheter från olika områden var inte enbart positivt för arbetet. Det fanns de i gruppen som hade arbetat med balanserade styrkort tidigare och hade erfarenheten av att det inte fick vara för många måttal. Instruktionerna för utformningen av styrkort är från ESV ser även ut på det sättet, som beskrivits ovan. Däremot ville de som hade expertis inom olika delar av integrationsbegreppet ha fler måttal. Det i sin tur berodde på att de ansåg begreppet vara för komplext att mäta på några få måttal (Intervjuperson 4, 2014-12-19). För personer inom gruppen som utformade styrkortet är det ett exempel på varför balanserade styrkort inte är att föredra. Det är även en tydlig friktionsyta mellan politikerna och tjänstemännen. För politiker är styrkort ett tydligt och enkelt sätt att styra, kontrollera och följa upp. Därför anser de att styrkort ger dem bra information som underlag för att besluta. För tjänstemännen kan förhållandet till styrkort vara det motsatta eftersom de ska definiera begrepp på ett enkelt sätt vilket leder till att aspekter av begreppet inte tas hänsyn till, vilket försvårar uppföljningen och underlaget till politikerna blir, enligt tjänstemännen, inte ordentligt genomarbetat (Intervjuperson 4, 2014-12-19).

Nu var processen framme vid 2010-2011 och de rapproterade till kommunstyrelsen hur långt de kommit och att de nu ville testa styrkortet på ett par verksamheter för att se hur det fungerade. Kommunstyrelsen ville annorlunda och när budgeten 2011 kom fanns integrationsmålet med som ett prioriterat mål detaljerat med de områden som styrkortet använder. Det innebar att styrkortet med omedelbar verkan skulle börja användas av verksamheterna. Enligt intervjupersonerna var arbetet med styrkortet inte färdigt vid den tidpunkten och många verksamheter kände inte till hur de skulle arbeta med det. Det ledde till att de fick anordna många workshops och seminarier med verksamheterna där de beskrev hur det skulle tillämpas rent praktiskt (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Dessutom hade inte bolagen tillgång till information via det interna nätverket på Göteborgs Stads plattformar. Därför skapade de informationen på hemsidan om tankarna bakom styrkortet och dess

användning. Då använde de andra personer än de som var med i gruppen, vilket de gjorde genom hela arbetet. Om de behövde expertis som inte fanns inom gruppen skaffades den externt (Intervjuperson 1, 2014-11-27). Antalet personer som var med och arbetade med styrkortet på ett eller annat sätt är därför osäkert att fastställa.

4.5.3 Ytterligare betänkligheter i utformningen

Utöver det som beskrivits ovan var de medvetna om att användningen av styrkortet skulle vara svårt eftersom varje verksamhet förväntas skapa sina egna mål utifrån integrationsmålen, vilket betyder att målen rent konkret ser annorlunda ut i varje verksamhet. Dessutom finns det andra prioriterade mål i budgeten än att arbeta med uppföljningen av styrkortet (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Det har att göra med det som presenterats ovan, att återkopplingen måste fungera på ett bra sätt för att ett styrkort ska vara ett bra sätt att styra.

I intervjun ställdes mer specifika frågor till svarspersonerna om de minns om något försvårat arbetet, till exempel påtryckningar från allmänheten eller politiken. Svaret som gavs var att det som försvårade arbetet var att de olika verksamheterna hade olika prioriteringar och önskemål när det gällde måttal (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Vissa måttal var inte relevanta för det arbete som arbetsgruppen utförde men verksamheterna var ändå angelägna om att de skulle vara med. Det medförde också att de verksamheter som endast hade att förhålla sig till ett måttal har haft lättare att använda det i sitt arbete, till exempel är det endast en verksamhet som arbetar med Svenska för invandrare. Måttalen har känts mer relevanta för förvaltningar och fackförvaltningar än för stadsdelarna som helheter (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Förutom detta tyckte vissa att arbetet stördes av att formen för åtgärden redan var bestämd, det vill säga att de skulle utforma ett styrkort (Intervjuperson 3, 2014-12-12).

I arbetet uppstod en del diskussioner om hur utformningen skulle se ut. Uppfattningen var att alla var engagerade i uppgiften och att de brann för att det skulle bli bra. Den diskussion som kom upp angående att ha med bakgrundsfrågan i styrkortet, det vill säga utländsk/svensk bakgrund. Vissa personer i gruppen tyckte inte att det var relevant. Det hängde samman med diskussionen som fanns i början av styrkortets utformning angående vad integration innebär. De diskuterade om det handlade om endast migration eller om integration innefattar även andra perspektiv. Hur dessa diskussioner löstes är inte helt klart men förmodligen var det så att vissa personer övertygades om att det vare relevant att ställa frågan om bakgrund och sedan accepterade det. Det uppstod andra diskussioner men uppfattning från intervjupersonerna var att de slutade med att någon sa ”jag håller inte helt med, men ok”.

Intervjupersonerna kunde inte dra sig till minnes att någon av dem behövde använda sig av sin position som ansvarig för styrkortet för att kunna fortsätta arbeta, det vill säga ingen behövde bestämma hur de skulle göra när de var oense (Intervjuperson 2, 2014-11-28). Enligt vissa som deltog i utformningen var diskussionerna i sig givande men att i arbetet var det inte tydligt vem som styrde vilket gjorde att de beslut som fattades inte blev konkreta. Bland annat uppfattades det av vissa som att målen med arbetet inte var tydligt formulerade och det ledde till att arbetets olika steg inte blev av. Det tillsammans med att de inte var överrens om att styrkort är ett bra sätt att arbeta och att definitionerna av vad en integrerad person betyder inte var tydligt formulerat gjorde att vissa personer valde att hoppa av arbetet innan styrkortet togs i bruk (Intervjuperson 3, 2014-12-12).

Vissa såg det som att det fanns en viss tidspress och att de inte kunde fortsätta "tjafsa" om vad integration är utan var tvungna att starta arbetet. Det fanns en känsla på den tiden att de ville vara politikerna till lags och visa att de kunde prestera och då fick inte begreppen problematiseras för mycket (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Det problemet kan ses som ett tjänstemannaproblem, att istället för att använda den frihet som finns i arbetet skriver de politiska texter och utformar styrkortet på det sättet som de tror att politikerna vill att det ska se ut (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Under arbetet var Anna Johansson, nuvarande infrastrukturminister men på den tiden politiker i Göteborg, och pratade med dem om sin syn på integration och även om den aktör som drog sig detta till minnes inte kunde återberätta exakt vad Anna Johansson pratade med dem om, var hen övertygad om att det påverkade deras arbete. Uppfattningen var att i arbetet fungerar det på det viset att om en tjänsteman föreslår en utformning av en åtgärd som, även om den är underbyggd av till exempel forskning, går emot den allmänna uppfattningen i Kommunstyrelsen ses det som en politisk handling medan en åtgärd utformad på ett sätt som går med den gängse uppfattningen i politiken ses som neutral. Det ansåg hen försvårade arbetet med utformningen av styrkortet. Framförallt med tanke på att kommunstyrelsens i Göteborgs ordförande på den tiden, Göran Johansson, hade ett eget, genuint engagemang för integrationsfrågor.

I diskussionerna uppfattade vissa att det var enklare att prata om boende än att diskutera rasism och framförallt använda starka ord som just rasism. Runt 2006-2007 när arbetet med styrkortet började var rasism inte en populär förklaring till integrationsproblemet (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Istället använde de uttryck som bemötande och diskriminering som på många sätt inte är lika starka i sin innebörd (Intervjuperson 4, 2014-12-19). Det blev också på det viset att svaren på hur integrationsbegreppet ska definieras och hur det ska uppnås redan var gjort i och med de fyra områdena och då försvann det andra som

påverkar integration. Vissa ansåg att det försvårade arbetet men att de inte hade möjlighet att påverka det i någon större utsträckning.

4.6 Information och fortsatta uppgifter utifrån intervjuerna

När nu intervjuerna har genomförts behöver undersökningen återigen bromsas upp för att se vad intervjuerna har gett för information. Nu har bilden av vilka aktörerna är klarnat och det finns en tydlig bild av hur processen såg ut, med diskussioner och moment att genomföra. Den övergripande strukturen för arbetet finns där och det finns indikationer på lagar och regler som de har förhållit sig till. Dock uppkommer samma dilemma som efter studiet av materialet på Göteborgs Stads hemsida, att inte alla luckor har fyllts med hjälp av teorierna. Det har även uppstått ett behov av att studera ytterligare dokument. Som beskrivits finns det en speciell struktur för hur balanserade styrkort ser ut och därför krävs det en presentation av hur de brukar se ut i allmänhet. Dessutom är det dokument som insamlats via intervjuerna och det är för det första uppdragshandlingen från Kommunstyrelsen till Stadsledningskontoret men även den handling som uppdragshandlingen bygger på. Den handlingen heter nr 98 2006 och det dokumentet kommer leda in på en förutsättning som inte diskuterats hittills och det är den historiska kontexten. Den historiska kontexten presenterades genom WPR-modellen som viktigt för hur åtgärder skapas. I intervjuerna framkom att uppdraget byggde på en motion som lagts på grund av rapporter som visade på att klyftorna växte i Göteborgs Stad. Det är den sociala kontexten, det vill säga en stad där de socioekonomiska skillnaderna blir större och större.

Carol Bacchi beskriver i sin bok *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* (2009) diskurs som ett viktigt begrepp i kontexten. Diskursen är kopplad till makten över språket, vilket i sin tur styr vad som kan sägas och vad som är möjligt att göra. I Carl Dahlströms bok *Nästan Välkomna* beskriver han den svenska integrationspolitiken mellan åren 1964 och 2000 och hur den följde den politiska debatten. Anledningen till att det är bra att beskriva hur debatten och politiken sett ut är att den följt två olika ståndpunkter, som kommer att presenteras nedan. Det i sin tur ger en bild av vad, förutom regler och styrdokument, som policyskaparna har haft att förhålla sig till i utformningen av styrkortet. Att använda en historisk beskrivning av den politiska debatten är ett sätt för undersökningen att sätta in styrkortet i en kontext som inte bara är Göteborgs Stad utan en del av ett historiskt förlopp där ståndpunkterna har växlat. Dessutom visar indikationer i motionen att de som lagt motionen tenderar att använda samma retorik som historiskt funnits i debatten och därför är

det intressant att se hur det i sin tur kan ha påverkat policyskaparna i arbetet med att utforma styrkortet.

Nu kommer först en allmän beskrivning av balanserat styrkort, följt av en presentation av det specificerade uppdraget och därefter beskrivning av det dokument som uppdraget i sin tur utgår ifrån. Därefter kommer det att sättas in i en större nationell kontext där debatten står i fokus, eftersom integrationspolitiken alltid har följt debatten.

4.7 Vad är ett balanserat styrkort?

Som källa används en beskrivning av användningen av balanserade styrkort gjord av Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket, som ligger under Finansdepartementets ansvar, utvecklar bland annat den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter och är Sveriges nationella revisionsorgan för EU-medel (Om ESV, www.esv.se).

Ett balanserat styrkort hjälper en organisation att tydliggöra sin strategi. Styrkort fokuserar på flera perspektiv och tanken är att det ska minska risken för ensidighet och kortsiktighet. I grundmodellen som utvecklades av Robert Kaplan finns det fyra perspektiv, ekonomiskt-, kund-, process- och förnyelseperspektiv (Eriksson, 2006:18). Modellen är till för styrning och utveckling men även planering och uppföljning. För offentlig förvaltning är andra perspektiv, förutom det finansiella, viktiga mål. För att målen ska uppfyllas behövs långsiktighet och utgångspunkten för modellen är framtiden vilket innebär att hela organisationen måste mobiliseras för att mål och visioner ska uppfyllas. Modellen används för att göra det möjligt. Användningen är också tänkt att göras för att kopplingen mellan det vardagliga arbetet och visionen för verksamheten ska bli tydligare. Tanken är att det ska bidra till att varje medarbetare kan se sin egen del i organisationen som helhet. Det ska finnas ett tydligt samband mellan perspektiven som kan manifesteras genom mål, framgångsfaktorer, mått och aktiviteter i en handlingsplan (Eriksson, 2006:19).

Balanserade styrkort ser olika ut beroende på vilken myndighet som använder dem. Dock finns det vissa delar som bör vara med när ett styrkort utformas. För det första ska det finnas en verksamhetsidé som är verksamhetens tolkning av sitt uppdrag (Eriksson, 2006:20). För det andra ska det finnas en vision. Den beskriver ett framtida önskat läge i verksamheten. För det tredje ska det finnas en strategi för hur visionen ska uppnås. När strategin struktureras kan styrdokument som bland annat budgetunderlag och omvärldsanalys användas (Eriksson, 2006:21). Den fjärde komponenten är perspektiven som i grundmodellen är fyra till antalet. Organisationen väljer själva vilka perspektiv som ska användas men de får inte vara för

många. Mål, mått och framgångsfaktorer ska skapas utifrån dessa perspektiv. Exempel på perspektiv är ekonomi eller miljö. För det femte ska det finnas strategiska mål. De har en kortare tidsaspekt och anger mål för varje perspektiv. För det sjätte används framgångsfaktorer som beskriver vad verksamheten måste vara bra på för att nå de strategiska målen. Det ska finnas en tydlig koppling mellan vision, strategi och strategiska mål (Eriksson, 2006:22). Den sjunde komponenten är det mått som visar på att verksamheten är på väg i rätt riktning. Måtten bör vara kopplade till framgångsfaktorerna eller de strategiska målen. Slutligen beskrivs i handlingsplaner hur målen och framgångsfaktorerna ska uppnås och de kan innehålla både aktiviteter och utvecklingsområden (Eriksson, 2006:23).

4.8 Det specificerade uppdraget

Som framkommit i intervjuerna kom uppdraget från kommunstyrelsen till stadsledningskontoret. Frågan är hur uppdraget såg ut, för det bör rimligtvis vara viktigt för utformningen av styrkortet. ”Kommunfullmäktige beslutade 2006-09-14, (handling 2006 nr 98) enligt kommunstyrelsens förslag att uppdra till stadskansliet att tillsammans med Göteborgs universitet undersöka möjligheten att utveckla en modell för balanserat styrkort för integration” (Uppdragshandling, 2007-08-31). På det viset formulerades uppdraget i uppdragshandlingen från kommunstyrelsen.

Uppdragshandlingen innehåller också syfte och mål, bakgrund, genomförande och tidsplan för uppdraget. Syftet och målet med uppdraget är att få en samlad uppföljning av kommunens integrationsbefrämjande arbete. Under syftesrubriken presenteras flera områden som beskrivs som ”områden med bäring för integrationsområden (Uppdragshandling, 2007-08-31). Dessa är i presenterad ordning: arbete/sysselsättning, utbildning, demokrati/delaktighet, bostadsfrågor, trygghet, introduktion till flyktingar och nyanlända invandrare och behovsbaserad resurstilldelning till kommunens stadsdelsnämnder. Bakgrunden var, som presenterats i informationen från intervjuerna att Mikael Janson (FP) tillsammans med Helene Odenljung (FP) och Kjell Björkqvist (FP) inlämnade en motion till kommunstyrelsen innehållande ett förslag om en offensiv strategi för kommunens integrationsarbete (Uppdragshandling, 2007-08-31).

I beskrivningen av genomförandet av uppdraget ges instruktioner om att arbetet ska ske ”enligt ordinarie organisationsstruktur för arbetet med balanserad styrning” (Uppdragshandling, 2007-08-31). Dessutom ska arbetet vara sektorsöverskridande och ha deltagande från förvaltningar och bolag. Något som också står med i uppdraget men som av

anledningar beskrivna ovan inte var möjligt var samarbetet med Göteborgs Universitet och Chalmers Tekniska Högskola. Slutligen specificeras genomförandet att, ”Arbetsgruppens uppdrag är att tillsammans med deltagande förvaltningar/bolag identifiera och analysera relevanta variabler med bäring på uppdraget, pröva modellen samt överväga om balanserat styrkort kan vara ett stöd för kommunens uppföljning av integrationsområdet” (Uppdragshandling, 2007-08-31). I uppdraget ingår också att ta tillvara befintlig kunskap inom ämnesområdet. Tidsplanen för uppdraget är att underlaget skulle vara färdigt för ställningstagande om införande i verksamheterna i maj/juni 2008.

4.9 Kommunfullmäktige, handling nr 98 2006

Det dokument som det hänvisas till i uppdragshandlingen är kommunfullmäktiges handling nr 98. I det beskrivs hur förfarandet gick till innan beslutet att ge uppdraget till Stadsledningskontoret. Det innehåller till att börja med den motion som inlämnades. I den föreslogs en offensiv strategi för integrationsarbete i Göteborgs Stad och beskriver ett par områden som viktiga att inbegripa i en integrationsåtgärd. Som svar från Kommunstyrelsen kom en skrivelse från MP, V och S där de i stora drag håller med motionen men att det finns fler områden som är viktiga i integrationsarbetet och att en separat offensiv strategi inte är den bästa lösningen utan att hela verksamheten bör involveras i arbetet (Kommunfullmäktige, Handling 2006 nr 98:1ff). I skrivelsen menar de att arbetet bör ske i nämnders och styrelser dagliga arbete genom balanserad styrning. Förslaget som ges är att se över möjligheten att utforma ett balanserat styrkort för integration. De hänvisar till att det genomförts forskning på storstadssatsningar i Göteborg och på andra platser som kan användas som ”en kunskapsbank” (Kommunfullmäktige, Handling 2006 nr 98:5).

Den handling som beslutet grundar sig på innehåller, förutom motionen och skrivelsen, betänkanden från alla de remissinstanser som Stadskansliet skickat motionen till. Det är SDN Askim, Backa, Bergsjön, Biskopsgården, Centrum, Frölunda, Gunnared, Lärjedalen, Torslanda, Tynnered, Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden, Idrotts- och föreningsnämnden, Kulturnämnden, Park- och naturnämnden, Trafiknämnden, Utbildningsnämnden, Vuxenutbildningsnämnden, Business Region Göteborg AB samt Förvaltnings AB Framtiden (Kommunfullmäktige, Handling 2006 nr 98:6ff). Utifrån detta fattade sedan kommunfullmäktige det beslut som ledde till uppdragshandlingen.

4.10 Politiska åtgärder för att skapa legitimitet – Den historiska kontexten

Mellan åren 1964 och år 2000 följde propositionerna den linje som var dominant i den invandringspolitiska debatten. Svängningarna har gått mellan två ståndpunkter som antingen handlat om en universell politik eller en mångkulturell politik. De tydligaste pendelrörelserna mellan dessa ståndpunkter skedde första gången på 1960-talet när retoriken startade i en universell politik. Under början på 1970-talet ändrades den statliga retoriken till en mer mångkulturell linje på grund av att debatten dominerades av en sådan ståndpunkt. Drygt tio år senare vände pendeln återigen till förmån för en universell linje. Det räckte dock inte utan kritiken kvarstod vilket ledde till att politiken under 1990-talet anpassade sig än mer utifrån debatten och den dominerande sidan vilken hade en universell ståndpunkt (Dahlström, 2004:71). Att propositionerna följde debatten och vek sig för kritiken bygger på legitimitet. Syftet var att maximera legitimiteten.

Starten på debatten började 1964 med att journalisten David Schwarz skrev en debattartikel i Dagens Nyheter där han kritiserade statens integrationsarbete. För det första var det otydligt formulerat och för det andra ansåg han att det ledde till en assimilering där vikten av kulturell identitet för invandrargrupperna hamnade i skymundan (Dahlström, 2004:80). Han förespråkade en mångkulturell politik där invandrargruppernas kulturella identitet erkändes och tillvaratogs. Alla andra debattörer ställde sig bakom kritiken mot assimileringspolitik men vissa motsatte sig Schwarz åtgärder. Schwarz förordade ett kulturellt stöd från staten och kritiken mot det handlade om att det skulle leda till segregationspolitik. Två år senare drogs debatten åter igång av Schwarz som framförde samma ståndpunkter, det vill säga för en mångkulturell politik. Motdebattörerna denna gång tog en mer universalistisk ståndpunkt där argumenten var att alla skulle gynnas av en successiv anpassning av invandrargrupper till det svenska samhället (Dahlström, 2004:81). Två sidor växte fram under 1960-talet, den mångkulturella sidan som förespråkade stöd från staten till kulturella yttringar för invandrargrupper och den universalistiska sidan som menade att staten varken skulle stödja kulturella yttringar eller försöka tvinga invandrargrupper till anpassning. Det skulle ske på frivillig basis. På grund av den debatt som pågick initierade staten tre utredningar under mitten av 1960-talet som alla kom fram till samma sak, att invandringspolitiken hade för lite utrymme och att åtgärder bör ges för att invandrargrupper snabbt ska bli en del av samhället. Framförallt handlade det om att få ut människor i arbetslivet på snabbast möjliga vis (Dahlström, 2004: 84). Dessutom kom Utlands- och internatskoleutredningen fram till att alla

skolpliktiga i Sverige skulle ha likadan utbildning, alltså ett universalistiskt synsätt. Dock fanns det spår av en mångkulturell politik eftersom det fastslogs att viss hänsyn måste tas för kulturella skillnader, bland annat togs hänsyn till språkliga skillnader upp som ett exempel (Dahlström, 2005:85).

Under åren mellan 1964 fram till början av 1970-talet var maktbalansen jämn mellan de två sidorna men det började förändras i slutet av 1960-talet och den mångkulturella sidan fick större inflytande i politiken. Det berodde främst på att universalisterna inte kunde bemöta kritiken att deras ståndpunkt indirekt ledde till en assimileringspolitik. Den mångkulturella ståndpunkten sågs som den enda realistiska (Dahlström, 2004:90). Detta ledde till att staten hade en utgångspunkt i en mångkulturell politik vilket gjorde att åtgärderna formades därefter och även regerings propositioner hade ett mångkulturellt budskap. Till exempel startades Invandrarutredningen som kom fram till tre mål för invandrapolitiken, jämlikhet, valfrihet och samverkan, baserade på mångkulturella värderingar.

Efter att riksdagen röstat igenom målen för invandringspolitiken fortsatte den mångkulturella ståndpunkten att dominera debatten och politiken under några år från mitten och fram mot slutet av 1970-talet. Svängningen mot en universalistisk ståndpunkt påbörjades efter valet 1976 och pågick under de första åren av 1980-talet (Dahlström, 2004:98). Det var främst valfrihetsmålet som ifrågasattes på grund av att det hade kommit stora invandrargrupper från Syrien som bosatt sig i Södertälje varpå valfriheten att välja sitt boende kom under granskning (Dahlström, 2004:99). Kritiken bestod i att valfrihetsmålet hade misstolkas och att det inte fanns stöd för att invandrargrupper urskiljningslöst kunde räkna med att behålla alla kulturella yttringar och levnadsmönster när de bosatte sig i Sverige. Debattens omsvängning drog med sig politiken och propositionerna hade mer universalistiska tendenser. Under åren från mitten av 1980-talet fram till början 1990-talet handlade debatten i mångt och mycket om just valfrihetsmålet och hur politiken skulle förhålla sig till det (Dahlström, 2004:104ff). I början av 1990-talet handlade debatten om att invandringspolitiken hade misslyckats och det fanns en rad olösta frågor. Bland annat menade kritikerna att invandrapolitiken hade pekat på svenskhet och invandrarskapet som en källa till diskriminering och stigmatisering (Dahlström, 2004:106). Röster höjdes för att en åtgärd som behövde göras var att ändra innebörden i begreppet svenskhet. Det hörde samman med en annan kritik som byggde på att systemet ansågs tvinga in invandrare i ett bidragsberoende från en stat som pekade ut dem som ett problem (Dahlström, 2004:108). Synen var att människor skulle behandlas som individer och inte klumpas ihop till en grupp som kallades invandrare. Det var ytterligare ett steg bort från en mångkulturell ståndpunkt i och med att

genom att rikta åtgärder mot olika kulturella yttringar skapades en stereotypifiering av grupper som i sig inte var homogena. Som svar på detta tillsattes 1994 två kommittéer där den ena skulle utreda invandringspolitiken och den andra skulle utreda invandrapolitiken (Dahlström, 2004:110). 1996 presenterade invandrapolitikens kommitté förslag om att målen skulle omformuleras på ett sådant sätt att stora grupper skulle hindras från att hamna i marginaliserande situationer. Kommittén intog samma ståndpunkt som många kritiker, det vill säga att invandrare pacificerades av statliga bidrag. Det spelade sedermera en avgörande roll för att invandrapolitiken ändrade inriktning. Den nya politiken skulle ändra eller byta ut begrepp som ansetts stigmatisera invandrare (Dahlström, 2004:113). Bland annat skulle politikområdet inte längre benämnas som invandrapolitik utan som integrationspolitik. Detta var det slutliga steget bort från mångkulturalismen mot en generaliserande universalistisk politik.

Det sätt som detta är förknippat med undersökningens studieobjekt är att se tillbaka på vad som har påverkat politiken att fatta beslut om vissa åtgärder. En annan sak som är väsentlig är själva begreppet integration och dess historia och hur dess innebörd har debatterats under de senaste 50 åren. Den som har makten över vad som kan sägas har, enligt Carl Dahlström, också makten över hur politiken utformas. Det i sig är väsentligt för undersökningen att ta hänsyn till. På grund av flera anledningar är det inte möjligt att göra en genomgående undersökning av den debatt som föranlett styrkortet och det är inte heller det som är syftet med uppsatsen men debatten är en del av den kontext som styrkortet har skapats i och därför måste den tas hänsyn till i en uppsats om utformningen av styrkortet för integration i Göteborgs Stad. Det som är möjligt för undersökningen att fundera över och som kommer diskuteras i analysen är den diskussion som skett inom gruppen av aktörer som utformat styrkortet och försöka förstå hur det har påverkat utformningen.

5 Samlad analys av dokument och intervjuer

Det som återstår av undersökningen är att genomföra den slutliga analysen av materialet som samlats in från Göteborgs Stads hemsida, via intervjuer och annan litteratur om bland annat den historiska och sociala kontexten. I föregående del genomfördes delanalyser på grund av att det är en processspårningsmetod som används. För att göra analysen fullständig behövdes ytterligare information samlas in som gjordes genom att titta på de analysluckor som fanns i materialet på Göteborgs Stads hemsida. Första steget var att med hjälp av Bacchis modell ta reda på vilka antaganden som gjordes angående problemformuleringen. Det gjordes för att de

första antagandena om problemets struktur skulle bli explicit beskrivna och för att ge det ett begrepp som kan användas vidare i undersökningen, närmast i struktureringen av intervjufrågor. Genom att studera det material som finns på Göteborgs Stads hemsida var det möjligt att mer detaljerat beskriva hur styrkortet var utformat. Det i sin tur gav fler indikationer på antaganden som gjordes. De antaganden som inte kunde förklaras utifrån materialet krävde att intervjuer genomfördes med policyskaparna som utformat styrkortet för integration för att fylla de luckor som fanns innan den slutliga analysen av styrkortet kunde göras. Dessutom framkom att det som skett före uppdraget gavs till Stadsledningskontoret var av vikt för val av åtgärd och därför beskrevs den sociala kontexten men även en historisk tillbakablick gjordes för att sätta styrkortet i en historisk kontext. Den slutliga analysens upplägg är att göra en sammanfattning av de analyser som gjorts för att sedan knyta ihop det i en slutlig analys där intervjuerna och historieber beskrivningen tas in. I den sjunde delen av uppsatsen kommer slutsatsen dras och frågeställningen kommer, med hjälp av den samlade analysen att besvaras explicit. Detta för att validiteten i uppsatsen ska bli tydlig för läsaren.

5.1 Sammanfattning av analys av material på Göteborgs Stads hemsida

Den process som ledde fram till behovet av intervjuer i undersökning bestod av två analysdelar. Först beskrevs antagandena om problemets natur. I styrkortet finns det ett övergripande problem som kan detaljeras utifrån flera underliggande problemantaganden. Utifrån detta beskrevs sedan de antaganden som gjordes om integration. Det övergripande problemet är att det finns en skillnad mellan individer med utländsk och svensk bakgrund vad det gäller integration. De med utländsk bakgrund är i mindre utsträckning integrerade i det svenska samhället. I punktform ser de underliggande problemen ut som följer:

Problemen är:

- Att individer med utländsk bakgrund inte kan välja sitt boende och de är inte nöjda med sin boendemiljö.
- Att individer med utländsk bakgrund i större utsträckning saknar sysselsättning.
- Att individer med utländsk bakgrund inte får tillräckligt med stöd i skolan och därmed inte en fullgod utbildning.
- Att individer med utländsk bakgrund inte får sina rättigheter tillgodosedda.
- Att individer med utländsk bakgrund diskrimineras.

- Att SFI kanske inte stödjer integration.

Utifrån detta analyserades sedan de antaganden som gjordes om hur integration kan uppnås och vad som är viktigt för integration. I punktform ser de ut som följer:

Antagandena är:

- Att det är viktigt för integrationen att en individ har möjlighet att välja sin boendeform och vara nöjd med boendemiljön.
- Att SFI stödjer integrationen.
- Att diskriminering motverkar integration och därför behövs det en inkluderande rekrytering och en känsla av att det pågår ett inkluderande arbete i verksamheterna.
- Att hög sysselsättning ökar integrationen.
- Att alla individer får sina rättigheter tillgodosedda är viktigt för integrationen.
- Att utbildning i stort ökar chanserna till integration.

Slutligen kunde luckor i materialet urskiljas, vilket skapade behovet av intervjuer och guidade utformningen av intervjuerna i den meningen att det stod som grund till utformningen av intervjufrågorna. Sammanfattande saknades information om:

- Vilka aktörer var med i policyprocessen.
- Vilka maktförhållanden som fanns mellan aktörerna och vilka roller de hade i utformningen av styrkortet.
- Vilken expertis aktörerna besatt.
- Hur aktiviteterna i policyprocessen såg ut och om de hade någon tidspress.
- Hur Göteborgs Stad brukar arbeta med liknande frågor.
- Från vilken källa eller individ som antagandena om problemets natur och integrationen kom ifrån.
- Hur uppdraget såg ut och från vem det kom.
- Om någon specifik individ föreslog värdegrunderna eller om Göteborgs Stad alltid använder de mänskliga rättigheterna i sitt arbete.
- Om det diskuterades andra alternativ och i så fall vilka.

5.2 Inkludering av den historiska kontexten, intervjuerna och det specificerade uppdraget

Nu är det möjligt att titta tillbaka på intervjuerna, det specifika uppdraget från politikerna till tjänstemännen och den historiska kontexten för att se vilken information som uppkom där och vad som kan sägas om processen att utforma styrkortet utifrån det. Ett lämpligt tillvägagångssätt är att börja ifrån början i en kronologisk ordning med beskrivningen av hur den historiska kontexten påverkat utformningen och sedan lägga till de olika delarna allteftersom och fylla hela processen med information och förklaringar till hur det påverkat utformningen.

5.2.1 Den historiska kontexten och uppdraget

Den historiska kontext som beskrivits innefattar en nationell debatt som går tillbaka cirka 50 år i tiden. Den har huvudsakligen handlat om en universalistisk syn och en mångkulturell syn på integration. Under årens lopp har begreppen bytts ut och dess innebörd varierat. Dessutom har de två sidorna från och till dominerat debatten och det i sin tur har påverkat hur utformningen av de politiska åtgärderna har sett ut på en nationell nivå fram till millennieskiftet. Hur det såg ut mellan åren 2000-2006 är svårt att ta reda på eftersom det inte finns någon liknande undersökning men det är inte en för långt dragen slutsats att utformningen av åtgärder under den nämnda perioden har påverkats av den dåvarande debatten. Dessutom bör debatten ha handlat om de två synpunkterna på integration även under dessa år. Det bekräftas inte minst av den motion som Mikael Janson (FP), Helene Odenljung (FP) och Kjell Björkqvist (FP), inlämnade. I den beskrivs att ”hos många svenskar finns det krav på anpassning till vår standard och vårt samhälle”. Motionärerna menar dock ”att det går att skapa ett gott samhälle genom att bejaka människors olikheter. Vi får inte låta den svenska debatten bli ensidig och domineras av vad vissa svenskar vill ha eller önskar sortera bort av de influenser som invandringen till Sverige medfört” (Kommunfullmäktige, 2006 nr 98:2). Spåren från debatten är tydliga i förslaget på politiskt agerande för att förbättra integrationen. På motionen kom en skrivelse från S, V och MP, där de istället föreslog att Stadsledningskontoret skulle se över möjligheten att skapa ett styrkort utifrån en modell av balanserad styrning. Skrivelsen skickades sedan på remiss till SDN Askim, Backa, Bergsjön, Biskopsgården, Centrum, Frölunda, Gunnared, Lärjedalen, Torslanda, Tynnered, Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden, Idrotts- och föreningsnämnden, Kulturnämnden, Park- och naturnämnden, Trafiknämnden, Utbildningsnämnden, Vuxenutbildningsnämnden,

Business Region Göteborg AB samt Förvaltnings AB Framtiden som fick möjligheten att ha synpunkter på skrivelsen. Slutligen fattades beslutet om att ge uppdraget till Stadsledningskontoret. Uppdraget blev som beskrivits ovan att ”stadskansliet att tillsammans med Göteborgs universitet undersöka möjligheten att utveckla en modell för balanserat styrkort för integration”. Det som kan utläsas här är att stadsledningskontoret inte hade något val vad gällde åtgärdsform. De skulle helt enkelt skapa ett styrkort för integration. I uppsatsens inledning beskrivs vad som bör ingå i ett balanserat styrkort, vilket betyder att de som sedermera skulle skapa styrkortet även hade det att förhålla sig till. Ett styrkort är strukturerat på ett specifikt sätt vilket gjort att styrkortet för integration har den struktur som det har. Det bekräftas av intervjuerna där svarspersonerna påtalat att ett styrkort har en speciell struktur, vilket betyder att de är medvetna om det och har rättat sig efter det. (Intervjuperson 1, 2014-11-27). Svaret på varför ett styrkort användes grundar sig i att det var på det viset som styrningen skedde i Göteborg runt millennieskiftet, vilket framkommit i intervjuerna, och därför användes den modellen även i det här fallet. Att motionen överhuvudtaget inlämnades berodde på att rapporter inkommit om att segregationen i Göteborgs Stad hade ökat och det var något som behövde åtgärdas.

5.2.2 Intervjuerna

När väl uppdraget getts till Stadsledningskontoret börjar påverkan från de aktörer som var med och skapade styrkortet. Aktörerna kom ifrån fackförvaltningarna fastighetskontoret, utbildningsförvaltningar och vuxenutbildningsförvaltningar. Det bolag som nämndes var Framtiden AB, vilket även var en remissinstans. Från dessa tillkom personer som bildade gruppen som utformade styrkortet. Som nämndes i intervjuerna hade de på Stadsledningskontoret, vilka bestod av personer som arbetat med balanserad styrning tidigare, redan börjat fundera på vilka områden som styrkortet skulle beröra innan de frågade stadsdelarna, fackförvaltningarna och bolagen. Vilka områden som användes berodde på erfarenhet och expertis på integrationsområdet. Eftersom funderingarna kring vilka områden som styrkortet skulle struktureras kring redan hade påbörjats, innan valet av aktörer som skulle vara med i utformningen av styrkortet hade genomförts, påverkade också detta utformningen av styrkortet. Det med tanke på att de personer som valdes hade en expertis som var inriktad mot specifika områden och därför styrdes styrkortets utformning i en viss riktning.

När arbetet väl drog igång tittade de på integrationsområdet i ett nationellt perspektiv, bland annat genom att studera propositioner från regeringen. Påverkan från dessa kan spåras tillbaka till den historiska kontexten och debatten mellan universalism och mångkulturalism. Förutom propositioner tittade de på arbetet i andra städer och vilka lagar och regler som de hade att förhålla sig till. Det utmynnade i de fyra områdena boende, sysselsättning, ungas tillgång till utbildning och bemötande. Lagar och regler påverkade valet av områden genom bland annat kommunallagen som säger vad kommunernas roll är i den statliga styrningen. Det som styrkortet kan göra är att handla om sådant som verksamheterna faktiskt kan påverka. Styrkortet handlar inte om hur ett fotbollslag ska arbeta för integration genom att ha ett bra passningsspel utan snarare om hur kommunen kan bidra med en bättre boendemiljö eller skapa arbeten. Det finns ytterligare en anledning till att det blev just de här områdena och det är att de var tvungna att sätta igång med arbetet. Som en intervjuperson uttryckte det ”vi var tvungna att börja någonstans”. Det kan möjligen ha att göra med den tid som de hade på sig att utforma styrkortet. De kunde inte hålla på med områdena för länge för då skulle de inte hinna arbeta med måttalen i lika stor utsträckning.

Utifrån de fyra områdena skapades måttalen. Det är en del av strukturen för ett balanserat styrkort vilket betyder att det inte hade något val. Styrkortet har en uppföljningsfunktion som görs genom mätningar av hur arbetet fortlöper för att se om det finns något som måste förbättras eller om styrkortet utformas på ett annat sätt. Innan måttalen kunde göras behövdes perspektiven som de skulle belysa formuleras. Det är också något som tillhör den ordinarie strukturen för balanserad styrning, något som poängteras i uppdragshandlingen att arbetet ska följa. Val av perspektiv bygger på den expertis som aktörerna besitter. När måttalen gjordes använde de befintliga enkäter för att uppföljningen skulle bli smidig att genomföra. De ville dock få med flera saker i enkäterna, bland annat frågan om utländsk bakgrund. Intervjupersonerna uppfattade att det fanns en vilja att samarbeta från dem som var ansvariga för enkäterna men att de hade sin process för att göra om enkäterna, vilket i sin tur påverkade val av måttal. Utöver enkäterna arbetade de med andra källor och expertis på området i de olika områdesgrupperna. Som presenterats kommer begreppens definitioner ifrån bland annat SCB. Det hör också samman med att uppföljningsarbete ska genomföras och det är då möjligt att samla in informationen från SCB istället för att genomföra datainsamlingen själva. Något som de var medvetna om innan måttalen formulerades var att de skulle vara tvungna att göra om dem i framtiden. Dels på grund av att alla inte skulle vara relevanta under mer än en specifik tidsrymd och dels för att de helt enkelt inte skulle vara relevanta för verksamheterna. Verksamheterna förväntades att skapa sina egna mål utifrån de måttal som berörde dem och

policyskaparna var medvetna om att det fanns en möjlighet att vissa mätetal inte kunde användas av någon verksamhet.

Under utformningen uppkom vissa diskussioner. Den som nämns av flera av svarspersonerna är den om mätningar och rapporteringar uppdelat mellan utländsk och svensk bakgrund. Vad den diskussionen innehöll rent konkret är inte av intresse utan detta ska ses som ett exempel på hur maktförhållandena såg ut mellan aktörerna. Aktörerna kunde inte dra sig till minnes att de någon gång under diskussionerna var tvungen att använda sin roll för att ett beslut skulle fattas. Det var oftast enhälliga beslut i frågorna eller, i vissa fall accepterade en individ ett beslut utan att vara helt övertygad. I exemplet med bakgrunden innehöll diskussionen att vissa personer inte förstod meningen i att dela upp mätningarna mellan olika bakgrunder. Det blev således en uppgift för de som ansåg det relevant att förklara för dem varför det var det. Ett sådant fall kan ses som ett uttryck för olika maktförhållanden men hur och vilka som stod för vilka åsikter har inte framkommit i undersökningen. Frågor ställdes om det fanns vissa som brann mer för arbetet med styrkortet än andra för att på det viset få en idé om maktförhållanden i diskussioner men inga sådana tendenser har framkommit. Snarare verkar det som att aktörerna i processen har varit mer eller mindre lika aktivt deltagande i processen.

Som nämndes angående utformningen av de fyra områdena fanns det en viss tidspress som manifesterades genom att de inte hade tid att hålla på att diskutera vilka områden som skulle användas utan de var helt enkelt tvungna att sätta igång arbetet. En annan tidspress som de inte var förberedda på innan var att styrkortet började användas innan de själva ansåg att de var färdiga med det. Eftersom styrkortets utformning inte har ändrats sen det började användas är det inte möjligt att göra någon precis bedömning av hur det kunde ha sett ut om policyskaparna hade fått som de velat och testat styrkortet på ett par verksamheter innan det infördes på bred front. Det enda som kan sägas är att det på något sätt påverkade hur styrkortet såg ut och framförallt hur det användes efteråt med tanke på att de blev tvungna att använda workshops och seminarier för att lära ut till verksamheterna hur styrkortet skulle användas rent praktiskt. Dock har workshops och seminarier inget med utformningen av styrkortet utan implementeringen och det ingår inte i syftet med undersökningen att analysera implementeringen.

Förutom att det kan kallas för en tidspress är politikernas inverkan på styrkortet också en manifestation av maktförhållanden som har att göra med diskurs. Eftersom den politiska organisationen ser ut som den gör kunde politikerna i det här fallet bestämma vilken åtgärd som skulle användas. På det sättet begränsades aktörernas möjligheter att påverka hur

åtgärden såg ut. Det ska slutligen poängteras att det inte är möjligt att veta vilka intentioner som aktörerna har haft, till exempel om de endast har gjort ett jobb för att få en inkomst eller om de varit personligen påverkade av arbetet. Endast det som nämns i intervjuerna går att analysera och inget annat.

6 Slutsatser och diskussion

När analysen är gjord är det bara det explicita besvarandet av frågeställningen kvar och en diskussion om undersökningens validitet och reliabilitet och bidrag till forskning. Dessutom kommer uppsatsen avslutas med funderingar kring fortsatt forskning på policyområdet.

6.1 Besvarande av frågeställning - Resultat

Frågeställning i uppsatsen var *varför aktörerna valde ett balanserat styrkort som åtgärd och varför det var formulerat och strukturerat som det var?* Under undersökningens gång har en processspårningsmetod används för att komma fram till svaret på frågeställning. En summering av undersökningen utifrån använda teorier och metod visar att det finns flera förklaringar till varför aktörerna har utformat styrkortet för integration på det specifika sättet. Förklaringarna utifrån teorierna är för det första att det är just de specifika aktörerna som varit med i arbetet. Det ska nämnas att undersökningen inte gjort någon jämförelse med något annat styrkort för integration men eftersom policyskaparna har speciella kunskaper, gör att de utformar styrkortet på ett sätt som ligger i linje med deras expertis med tanke på att deras antaganden bygger på erfarenheter och bearbetning av information. För det andra var uppdraget att utforma ett styrkort utifrån modellen av balanserad styrning, vilket medförde att de inte hade något annat val än att utforma ett styrkort för integration. Anledningen till att uppdraget var beskrivet på det viset var bland annat att styrkort var det styrningssättet som användes i Göteborg under den aktuella tidsperioden. När de fyra områdena som styrkortet är uppbyggt kring skapades gjordes det på grund av att det är det sättet som ett balanserat styrkort är uppbyggt. Det ingick också i deras uppdrag att göra styrkortet enligt ordinarie användning. Hur det sedan utformades mer konkret användes erfarenheter, expertis, lagar och regler, genom att studera andra städers arbete och via studier av propositioner. Den samlade bilden de fick var att det var just de fyra områdena som skulle användas. Dessutom påverkades de av eventuell tidspress, vilket medförde att de startade med måttalen trots att de förmodligen hade kunnat diskutera andra eventuella områdens inkludering i styrkortet. Hur

styrkortet skulle ha sett ut om de hade fortsatt att arbeta med områden att inkludera går inte att säga men det finns indikationer på att möjligheten av andra val av områden som till exempel kultur. När mätalen utformades var aktörerna styrda av det faktum att styrkortet har en uppföljande funktion vilket medförde att det var lättare att använda befintliga mätinstrument än att skapa egna. Anledningen var att insamlingen av data för uppföljning underlättades. Slutligen påverkade tidspressen ännu en gång eftersom kommunfullmäktige ville använda styrkortet i skarpt läge och det gjordes utan att aktörerna som utformade styrkortet ansåg att det var färdigt att använda.

6.2 Reliabilitet och validitet - Metodologiska och teoretiska överväganden

I en uppsats är det inte bara ett studieobjekt som är under granskning utan hela uppsatsens design, metod, teori och deras förhållande till studieobjektet och slutsatsen behöver granskas. Detta för att det finns två viktiga begrepp för en vetenskaplig undersökning, nämligen validitet och reliabilitet. Begreppen hänvisar, som beskrivits ovan, till ifall undersökningen har gjort det som den beskrivit och om den gjort det på rätt sätt. I det här fallet skulle uppsatsen ta reda på varför styrkortet för integration är formulerat som det är genom att studera hur aktörerna påverkat utformningen. För att kunna åskådliggöra processen användes en processspårningsmetod och befintliga teorier för att förklara varför processen såg ut som den gjorde. Med Carol Bacchis "What's the problem represented to be"-modell kunde det uppfattade integrationsproblemet explicit beskrivas och fick sedan stå som utgångspunkt för den fortsatta materialinsamlingen som bestod av intervjuer, information från Göteborgs Stads hemsida och dokument skickade från policyskaparna. När detta ska bedömas behöver de olika delarna av uppsatsen diskuteras utifrån uppsatsens perspektiv i förhållande till andra, möjliga perspektiv. Det betyder att i undersökningens design och under undersökningens genomförande har det gjorts ett antal val som påverkat resultatet. För att diskutera hur valen har påverkat resultatet och vad det betyder är det lämpligt att börja ifrån början och diskutera fallet, vilket i sig är kopplat till vad policy är och var processen börjar och tar slut.

Styrkortet för integration och den process som lett fram till dess utformning är ett fall som förmodligen visar hur det går till när en åtgärd skapas i den offentliga förvaltningen. Ett politiskt beslut fattas, ett uppdrag ges till tjänstemän, tjänstemännen skapar en åtgärd, åtgärden implementeras och utvärderas för att slutligen omformuleras utifrån det som framkommit i utvärderingen eller uppföljningen. Som uppsatsen betraktar processen är

utformningen av styrkortet mellan det att uppdraget har getts till stadsledningskontoret fram till att det används i budgeten 2011. Det är första gången som styrkortet används i skarpt läge för att styra verksamheterna och det går därför att argumentera för att utformningen av styrkortet är under den period som uppsatsen analyserar. Samtidigt är det möjligt att argumentera för att det aldrig blir färdigt och därför utökas utformningsprocessen till att innefatta även uppföljnings- och implementeringsprocessen. Diskussionen handlar således om huruvida uppsatsen har studerat det som den säger att den ska studera. Svaret på den frågan är att det beror på hur definitionen av utformningsprocessen ser ut och om det är det som uppsatsen skulle studera. Med en sådan utgångspunkt är svaret betydligt enklare att ge. Den information om styrkortet som finns på Göteborgs Stads hemsida och det som används av verksamheterna är på det sättet som styrkortet har studerats. Från det att det användes första gången fram till dags datum har det inte förändrats i utformningen. Det som kan ha förändrats är dess användning men det var inte det som undersökningen skulle ta reda på och är därför inget som uppsatsen behöver ta hänsyn till. Därför gäller det att läsaren har varit uppmärksam på att implementeringen av styrkortet och dess uppföljning inte är det som undersökningen studerar. Det som studerats är det styrkort som presenteras på hemsida och frågan som ställdes handlade om att ta reda på varför det såg ut som det gjorde. Utifrån det perspektivet är det möjligt att argumentera för att uppsatsen har studerat det som den ämnade studera.

Ytterligare betänkligheter i utformningen av undersökningen och metoden handlar om att välja att studera aktörerna i processen. Valet föll sig på det viset för det första på grund av att det finns befintlig forskning i ämnet att utgå ifrån, vilket alltid är en fördel när ett fall ska förklaras. För det andra ger ett aktörsperspektiv möjligheten att inbegripa andra förklaringsfaktorer eftersom aktörerna påverkas av sådant som sker runt om kring dem. Det är en fördel att ha en fast punkt att utgå ifrån för att sedan bygga upp en bild av processen utifrån den punkten. Hade det istället varit institutionerna som varit den fast punkten hade förmodligen strukturerna runt om kring aktörerna studerats noggrannare, om det nu var dessa som skulle beskrivas. Men när styrkortet för integration skulle förklaras föll det sig naturligt att ha ett perspektiv som var utifrån de som skapade det.

De teoretiska överväganden som gjorts handlar om att använda teorierna på en kontext som den inte är skapad i och hur mycket som begreppen kan tänjas för att passa in på fallet. När teorier väljs kommer det också att påverka hur begreppen definieras, vilket slutligen påverkar resultatet i undersökningen. Hade andra teorier och definitioner använts skulle resultatet möjligen blivit annorlunda. Till exempel är begreppet policyentreprenörer svårt att överföra från en amerikansk kontext till en svensk eftersom det politiska systemet ser annorlunda ut.

Det betyder att utifrån den definition som används i undersökningen finns det ingen policyentreprenör och det skulle varit underligt ifall det hade gjort det. Diskussionen om teoriernas användning handlar om reliabilitet i resultatet. Ifall en undersökning har varit tydlig med att det finns betänkligheter som till exempel att kontexten påverkar teoriernas användning är det inte möjligt att helt förkasta resultatet utan istället kan det ifrågasättas. Det kan även göras utifrån att undersökarens värderingar påverkar hur mätningarna görs. Enligt Carol Bacchi är det omöjligt att separera värden från fakta, vilket betyder att det alltid är ett problem i forskningen. Eftersom det inte går att separera värden från fakta kan endast en tydlig genomgång av begreppen och dess ursprung ge uppsatsen trovärdighet. Sådant kan alltid ifrågasättas men att poängtera att undersökningen har tagit hänsyn till det ökar validiteten och reliabiliteten.

6.3 Generaliseringar och bidrag till forskningen

Slutligen måste generaliseringar och andra bidrag till forskningen diskuteras. Eftersom det inte är en jämförande analys kan det inte dras några slutsatser utifrån policyprocessen i förhållande till andra policyprocesser. Det enda som kan göras är spekulationer angående om slutsatsen i analysen är korrekt och på det sättet göra generaliseringar till andra fall genom att fallet med styrkortet för integration arbetar inom en struktur som är generell för den politiska organisationen i Göteborg. Det är därför svårt att göra generaliseringar som är utanför den här kontexten, vilket det alltid är i forskningen. De generaliseringar som kan göras är på ett övergripande plan som handlar om att aktörer påverkar utformningen av en åtgärd. Inte bara för att det är människor inblandade, vilket är en förutsättning för att någonting ska hända överhuvudtaget, men också för att de har idéer och genomför olika aktiviteter inom ramen för den politiska organisationen. Aktörers idéer påverkar utformningen men deras idéer påverkas också av den politiska organisationen och vilken roll de har i den samma.

Med tanke på att generaliseringar inte är det som undersökningen i speciellt stor utsträckning kan bidra med måste det finnas andra anledningar till att undersökningen inte har varit meningslös. Det tydligaste som undersökningen har bidragit med är att visa på ett sätt att använda många teorier för att förklara ett utfall. Den var även, som beskrevs i inledningen av uppsatsen, ett exempel på en undersökning som var ett experiment av hur processspårningsmetod kan användas. Att med hjälp av en processspårningsmetod och användning av flera teorier kan andra policyprocesser också förklaras genom att använda samma tillvägagångssätt. Om inte det är möjligt att använda exakt samma metod finns det

möjligheter att ta inspiration ifrån tillvägagångssättet att inte följa teorier till punkt och pricka och istället ha ett mer flexibelt förhållningssätt till dem. Varje gång en teori används bör målet även vara att förfinas den och utveckla den för att nya insikter ska kunna ta form. Sammanfattningsvis är det systematiken, att samla information och skapa ett ramverk utifrån befintliga teorier, som uppsatsen kan bidra med i fortsatt forskning.

6.4 Avslutande diskussion och fortsatta studier

När en undersökning är genomförd och ett forskningsområde har studerats uppkommer det ofta frågor relaterat till sådant som i sig inte varit fokus för undersökningen men som indirekt har påverkat någon del av den. Oftast handlar det om sådant som undersökaren behöver hantera för att förbättra möjligheterna till att förklara eller generalisera utifrån resultatet. Det kan till exempel handla om teoriernas giltighet, utformningen av den specifika metoden eller bara allmänt hur intervjuteknik kan användas för att utveckla informationsinsamlingen från intervjuer. I processen att genomföra undersökningen var det framförallt kontexten och teoriernas användning i olika kontexter som skapade funderingar. Mer specifikt handlade funderingarna om vad som sker med teorierna när de förflyttas från en kontext till en annan och vad som händer med teoriernas möjlighet att förklara.

I undersökningen var aktörerna i fokus och, på ett övergripande plan, vad som påverkar dem i deras arbete. Teorierna som användes för att förklara är utvecklade i olika länder men huvudsakligen i U.S.A. Det som oftast sker när teorier förflyttas är att en ny teori uppkommer, men den bygger ändå från början på slutsatser som är dragna utifrån en annan kontext. Frågan som jag funderade över och inte kunde ge något riktigt svar på är om det faktiskt är något som fungerar i praktiken. Olika teorier utgår ifrån olika perspektiv beroende på den kontext de är utvecklade i. Jag efterlyser således en metod att på ett mer elegant sätt översätta teorier från en kontext till en annan, eftersom jag inte kunde hitta någon artikel som gjorde på något annorlunda sätt än mig. Särskilt problematiskt är det med teorier som Multiple Streams Framework, som bygger på samarbetet mellan politik, policy och problem för att skapa policyförändringar.

Multiple Streams Framework utvecklades för att förklara policyförändringar i U.S.A (Ackrill et al, 2013:871). Som exempel på vad jag efterlyser och skulle vilja utveckla i fortsatt forskning, använder Ackrill et al (2013) MSF på Europeiska Unionen i artikeln *Ambiguity, multiple stream, and EU policy* för att förklara varför policyförändringar sker där. De påpekar att kontexten spelar roll och att det krävs ett sätt att översätta MSF från amerikansk till

europaisk kontext (Ackrill et al, 2013:874). De benämner det som en svaghet i policyförändringsforskningen i Europa (Ackrill et al, 2013:879). I slutsatsen av artikeln påpekar de MSF:s styrka i förhållande till att översättas till andra kontexter men att det krävs ytterligare forskning för att utveckla teorin i en europeisk kontext (Ackrill et al, 2013:884). Vad jag skulle vilja är att utforska ytterligare vilka problem som finns med att översätta en teori till en annan kontext snarare än att utveckla och tänja teorin för att passa andra kontexter. Det är något som gäller för alla de teorier som är använda i uppsatsen.

Ytterligare en sak som är intressant med Ackrill et al:s artikel i förhållande till min uppsats är att de påpekar vikten av policyentreprenörer i EU, som är precis den komponent som jag ansåg specifikt tillhöra den amerikanska kontexten (2013:872). Jag vill inte mena att de har fel men jag skulle vilja undersöka utförligare vilka problem som finns med den typen av översättning av begrepp från en kontext till en annan.

I Baumgartner et al:s artikel *Comparative studies of policy agenda* diskuterar de liknande problem men försöker hitta metoder för att använda teorier för att jämföra mellan olika politiska system (2006:961). De ställer sig frågan om det är möjligt att använda teorier på andra demokratiska politiska system och påpekar att U.S.A. har ett tvåkammarssystem med tydlig separation av makt samt ett federalt system som skiljer sig från andra demokratiska system (Baumgartner et al, 2006:964). Deras utgångspunkt är *punctuated equilibrium* men det är samma problem som utforskas. De föreslår fortsatt forskning för att utveckla teorierna för att fungera i europeisk kontext (Baumgartner et al, 2006:971). Det verkar som om det är på det sättet som teorier ska användas i andra kontexter, det vill säga att utvecklas och passas in. I andra artiklar tas inte alls hänsyn till kontexten, till exempel *Understanding policy change: Multiple Streams and emissions in trading in Germany* (Brunner, 2007) och *Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda* (Copeland & James, 2013). Den senare har samma utgångspunkt som Ackrill et al, utan att ta hänsyn till kontextuella problem. Som påpekats ovan skulle jag istället vilja se mer ifrågasättande forskning. Det betyder att forskningen ska kritiskt granska ifall en befintlig teori, skapad i en kontext, endast kan omformas och passas in i en annan kontext. Innebär det inte en form av självuppfyllande profetia? Att teorierna förklarar sig själva? Jag säger inte att något är mer rätt än det andra utan jag ifrågasätter att det är så enkelt att översätta teorier, som jag har gjort i min undersökning, och som även andra, mer etablerade forskare har gjort.

7 Källförteckning

- Ackrill, Robert – Kay, Adrian - Zahariadis, Nikolaos. 2013. Ambiguity, multiple streams, and EU policy, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6, s. 871-887.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Första uppl. Pearson:Australien.
- Bacchi, Carol, 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. Chapter name: Policy Studies: Traditional Approaches. SAGE Publications Ltd. London.
- Bak Jørgensen, Martin. 2012. The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration review*. Vol. 46, No. 1, s. 244-278.
- Baumgartner, Frank R. - Green-Pedersen, Christoffer – Jones, Bryan D. 2006. Comparative studies of policy agendas, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13. No. 7, s. 959-974.
- Baumgartner, Frank R. 2012. Ideas and Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 2, s. 239–258.
- Beach, Derek – Brun Pedersen, Rasmus, 2013. *Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press:USA.
- Bosswick, Wolfgang - Lüken-Klaßen, Doris – Heckmann, Friedrich .2007. “Housing and integration of migrants in Europé”, *European network of Cities for Local Integration Policies for Migrants*, s. 1-112.
- Brouwer, Stijn – Biermann, Frank. 2011. Towards adaptive management: examining the strategies of policy entrepreneurs in Dutch water management. *Ecology and Society*, Vol. 16, No. 4, s. ?.
- Brunner, Steffen. 2008. Understanding Policy Change: Multiple Streams and emissions in trading in Germany. *Global Environmental change*. Vol. 18, s. 501-507.
- Cairney, Paul. 2013. Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies?. *Policy Studies Journal*. Vol. 41, No. 1, s. 1-21.
- Cobb, Roger. W – Rochefort, David. A. 1993. Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*. Vol. 21, No. 1, s. 56-71.

- Copeland, Paul – James, Scott. 2013. Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, No. 1, s. 1-21.
- Dahlström, Carl. 2004. *Nästan välkomna. Invandrapolitikens retorik och praktik*. Grafikerna Livréna: Kungälv.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena. 2009. *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3:e uppl. Elanders:Vällingby.
- Eriksson, Charlotta. 2006. *Inspirationsbok – Anpassade styrmodeller*. Ekonomistyrningsverket. Danagårds Grafiska: Ödeshög.
- Funnel, SC - Rogers, PJ. 2011. *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. Jossey Bass Publishers: San Fransisco
- George, Alexander L – Andrew, Bennett, 2006. *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press:USA.
- Henstra, Daniel. 2010. Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management. *Canadian public administration* Vol .53 , No. 2, s. 241– 258.
- Hill, Michael – Hupe, Peter. 2009. *Implementing Public Policy*. Andra upplagan. MPG Books Group: Storbritannien.
- Korteweg, Anna C – Triadafilopoulos, Triadafilos. 2013. Gender, Religion, and Ethnicity: Intersections and Boundaries in Immigrant Integration Policy Making. *Social Politics*. Vol. 20, No. 1, s. 109-136.
- Lancaster, Kari – Ritter, Alison – Colebatch, Hal. 2014. Problems, policy and politics: making sense of Australia's ice epidemic. *Policy Studies*. Vol. 35, No. 2, s. 147-171.
- Lundqvist, Lennart. 2007. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur: Lund.
- May, Peter J – Jochim, Ashley E. 2013. Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *The Policy Studies Journal*. Vol. 41, No. 3, s. 426-452.
- Oborn, Eirvor – Barrett, Michael – Exworthy, Mark. 2011. Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: The case of London health reform. *Public Administration*. Vol. 89, No. 2, s. 325-344.
- Ostrom, Ellinor, 2011. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*. Vol. 39, No. 1, s. 7-27.

- Petridou, Evangelina, 2014. Theories of the Policy Process: Contemporary Scholarship and Future Directions. *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No 1.
- Robinson, Scott E – Eller, Warren S. 2010. Participation in Policy Streams: Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational Policy Systems. *Policy Studies Journal*. Vol. 38, No. 2, s. 199-215).
- Sabatier, Paul. A, 2007. *Theories of policy process*. Andra upplagan. Westview press: USA.
- Sabatier, Paul. A, 1998. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*. Vol. 5, No. 1, s. 98-130.
- Scholten, Peter – Holzhacker, Ronald, 2009. Bonding, bridging and ethnic minorities in the Netherlands: changing discourses in a changing nation. *Nations and Nationalism* Vol. 15, No. 1, s. 81–100.
- Scholten, Peter, 2010. Leadership in Policy Innovation: A Conceptual Map. *Nature and Culture*. Vol. 5, No. 1, s. 31-48.
- Scholten, Peter, 2011. Constructing Dutch Immigrant Policy: Research–Policy Relations and Immigrant Integration Policy-Making in the Netherlands. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 13, s. 75–92.
- Sharma, Alankaar. 2008. Decriminalising Queer Sexualities in India: A Multiple Streams Analysis. *Social Policy and Society*. Vol. 7, No. 4, s. 419-431.
- Weible, Christopher M - Basurto, Xavier - Saba, Siddiki. 2012. Using the institutional grammar tool to understand regulatory compliance: The case of Colorado aquaculture. *Regulation & Governance* No. 6, s. 167–188.

Internetkällor

- Om ESV, <http://www.esv.se/2/Om-ESV/>, Tillgänglig: 2014-12-03.
- Vad menas med integration?
http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/integration/!ut/p/b1/jZJJjqNAFETPUgewyEwSSC-TeR7MYGCDwLgpwIBt8IBP3y611LtS1d-FFG_xvoLJmWxDBIQxT6DApEw-lve2KZd2GsvTV875ArEhVkJZBUCOMDAgTBAQLUQoYPZMusv4rTQbD1XJ_5zjZX-ANxsuuviIEzHYt2lvFpXrZgN3zBHxwGLZzWFDOXLQgtF7LhzXa4iOz9Y1RmJefMmT5FFXHy1N_qzeVM5eGUzYyLkpW68-

[qLXoVWzb1l12J9SIEjq6GJmaOIdZl13bWroNsny5u0aC001cEmv2o6vzSDepHPNIzbs66epAX6d5LEGVP- d8dIsgsLWDbeWXKHIIOrMmH58vOWztzz45t7yP_zmH_-4PFYBkZAFJaEEKGE-x0PJBAQEVKgxVsBGCaiTgw9qAH0017SqI4FGwBiaxwwqB7vtgHLAsr-xGfvgvB9gWUiJgW4CLv1bLz61657BWsoG6_oGjwcWwFhlzhVVD5DZUChcjadl2i6neg7ff8CzhYmaqBQJ_TMNF5gTCZvTIP13lyyy27Pr0Epilicd_BWHYSEPahqEGuXEHRUn2UorAYB3Ku7HVRyF7E_DqM7w2PdTRJdBQPM8d29rRF1M5hT6XDTFyrU1dkV_ea2D4frMYWnpHakz4sdqwHv9lZ66PFZSZ_dY531k6Vw3ZpRtj8P6nYUjpBIhe-VIke4IzFkdP2c_c88joGtlz0LcLqmVjRWvHXndAeXfNFI-7EWC8bVp-HIDPl1bdt2U26qx1-unCtB/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/integration!/ut/p/b1/jZJJjqNAEADf0g9AFFBs4LCGLMYXOWXBF5YbTAYY_P68WikubW685ZSxCFSSad0QkkiC6EgMSId0-ktf9Zl_qj7W9793VMhYzkCNYI5ALAPgcEwIQsUk5UQoCM6thIgY2gsG4QztX3E1Io6ODclNM3drs4Xx2VgZ9xZ3g1e1F7qqud2roa9LG64-hpcUtWrUxAl5gyNHMDqSJ4kVZylvyEgmntl3iOKu8-Z4ORIJYTbiTNR4tX8WVUYr5_24WBPGF1qWsnpxml8vdhCnJxZT0fRPrOuHDW4S3w4RoiXOJxnorCezif4OXk4ZKPMEGZeH4CBMyly-DXJzr5RINv5hP9w03--f-BvQAxMDzJ5STCsGzI_84HKvAkhUFAD2QRGDsW2QGzZ3TA_s5XdbSFogWAZOk8MNA2OMgexwHE_eQnH0D8HuBon44BzEjzHoy1XQ-N6C12AFYHo8W2NECa0LYblSFaZ_vtsLNXZec0imu37QpsmQk3noY28uRq0xe9o9Oy64vPr4VWMr_U3kFYU7JDcp7icWBFWe2qQ26KsXmMm7o7D1rbP3l5KEqZm_c8OwJxolpbtcqJyAGXyPFbteq9xxSI-KX6umLl0bcoknidPa03LMy83qiv4LgnZh26M3F8kdgW3DDkbQFdWFvsttUtOI3yKaT87XY0Yr4tLpLtU_ftQ7oGL3tCJV9n1CYyDoOqrl6f9VVHlvc1Ttyx_6KdbX8909d0fNd1TeVUswBteF-sw!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Tillgänglig, 2014-12-18.

- Vad är ett styrkort?

http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/integration!/ut/p/b1/jZJJjqNAEADf0g9AFFBs4LCGLMYXOWXBF5YbTAYY_P68WikubW685ZSxCFSSad0QkkiC6EgMSId0-ktf9Zl_qj7W9793VMhYzkCNYI5ALAPgcEwIQsUk5UQoCM6thIgY2gsG4QztX3E1Io6ODclNM3drs4Xx2VgZ9xZ3g1e1F7qqud2roa9LG64-hpcUtWrUxAl5gyNHMDqSJ4kVZylvyEgmntl3iOKu8-Z4ORIJYTbiTNR4tX8WVUYr5_24WBPGF1qWsnpxml8vdhCnJxZT0fRPrOuHDW4S3w4RoiXOJxnorCezif4OXk4ZKPMEGZeH4CBMyly-DXJzr5RINv5hP9w03--f-BvQAxMDzJ5STCsGzI_84HKvAkhUFAD2QRGDsW2QGzZ3TA_s5XdbSFogWAZOk8MNA2OMgexwHE_eQnH0D8HuBon44BzEjzHoy1XQ-N6C12AFYHo8W2NECa0LYblSFaZ_vtsLNXZec0imu37QpsmQk3noY28uRq0xe9o9Oy64vPr4VWMr_U3kFYU7JDcp7icWBFWe2qQ26KsXmMm7o7D1rbP3l5KEqZm_c8OwJxolpbtcqJyAGXyPFbteq9xxSI-KX6umLl0bcoknidPa03LMy83qiv4LgnZh26M3F8kdgW3DDkbQFdWFvsttUtOI3yKaT87XY0Yr4tLpLtU_ftQ7oGL3tCJV9n1CYyDoOqrl6f9VVHlvc1Ttyx_6KdbX8909d0fNd1TeVUswBteF-sw!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Tillgänglig, 2014-12-18.

- Detta mäter styrkortet,

http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/integration!/ut/p/b1/jZLLjqpAFEW_pT-AUBRPh1W8pCxEnjZMiDTKU1ABQb7-enOTO-t0n9lO9hqsk80mbMwoMhQESefk9pNNutOzKk5j1Xen9m9OpBTyvqD7Gg-AFgjA4rgIAryDCgLskf2kMVy0wSoMhNMIjqLuFvXO2guTWVv04tRem_uxoesZ8

[8p5edbn7UV7hSK8nHcJ3jQ7lXReUjyyonwEhbHsctLovFrFhvUstr8RBjngy1LvMNGWhpZdj6LX34TlYzsay072ZV AkyzSNJuUZE4g1wiSqO5DEdErz14rgpUunuBFnMM0BH-](#)

[v9OsN2jByGGRUJS47xaN1MfnBMQ3c5wKP78fGWjt S4Jt7S wk3 8 4IjCRqwXOXAKz4HYST-](#)

[jgcqcBXMIWCGGx1YBCI75BzOBPB3vGqirSBTABRqisBC29DbuDwPEP8TH78L8vcFng3YTyCkfv26WWuzerXsWUHgrHuKZpvqwK DV1DvFl9vqQ9uxF4x2df4YDfNCuwNFxmujlR0DuvmgYVsUrR99t5aRONp0XqCdBSIXnwbp-](#)

[zIjbLmeSrvih1FYqWpNG9lfCjIKjOz1fS-](#)

[xEjIbQKtKsnb3WWUKB7yKs8Xn7SCfYUECirkPFp5pd3MGZcONokWQy_HqB8GviSdr3XPNqyfbWpfvxT89LNqYoJkmFZmuKde2t2srTg-LkxYM MXZKQSu3i20-1Ib16dTcCnSfVPGLvUuwH 1S8B7Tf9tcze00er6qqmBOTzX8A2qxVQw!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/, Tillgänglig, 2014-12-18.](#)

- Beskrivning av styrtalen,

http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/integration/!ut/p/b1/jZLJrqJQFEW_xQ8wXLiXboiAcOk7EZgYGh-

[NIAIqzdeXVZXU7OXVme1kr8E62URCxAXD05CDJEIERHJP33WZPuv-](#)

[nra_c8JcKogj2ZcgAFKAACbJkAIHneIEQJyJyMuZRerxfMRR9di3Q725Yo9sqV5jZi60nFGorYw Xway3sbSB8vFbLVL22rsVHGT3mQ4Wuvs6NBqkh57NnXopTnlRcbkls0e1bAW7is4XOnCsB5K8YBWNG0YOsJzbL9 4UYLdUFvuLSuIcnaO4qXJg-2cOi2oNO2RbUMpV_VnfC_X9SFO_Anbo6ryuDmpRV1n1iFKf-](#)

[uKvDjq0lryM8e4jHn_EwTf3Ef_hL3_5fwWbQRLALudAzicpKqT_jwcicLkDKQDlxLMAa5RgnkibVAD1f7yoCCpiDQA4Q6EBfSTx7sQAgh-](#)

[xMefAvt9ARIBEQF08Zv1gbfb5jWsC4LG0gMDz6Z8A5Z0tK2mwJYkbwF4GIHcUZPhmeaWLyDnyfDoyoJD29EMdoRGJGXbZ5-9hV7--](#)

[jMmGUtVQimoTZjxhWxDG4fSJ53-](#)

[7I16G66OoHBvpbKhQ17Wjou56zN6iEKNDHkqKFZ9cWWNmv5mIDFIBDjcg_GqCcbb9Iet28dkGLhmPLV6phX-](#)

[0VCPzvK2grMrvuVqU1HjdYdx8bo0ctIXwUtfRrNgxxwzWApXsrCWbtXFrpTZ891hnsZSmGP-](#)

[XiZNTI_DvZfoqD71825HWGrfXYkuGde6rvfpPpt_ATVinj4!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/, Tillgänglig: 2015-01-02.](#)

Andra källor

- Intervjupersoner, de aktörer som varit med i utformningen av styrkortet
- Uppdragshandling om att undersöka möjligheten att utveckla en modell för balanserat styrkort för integration, 2007-08-31, Stadsledningskontoret
- Kommunfullmäktige protokoll nr 98 2006.
- Borg, Pia, 2013. *Tankarna bakom styrkortet*. Dokument hämtat från Göteborgs Stads hemsida.
- Stadsledningskontoret. *Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven*. Dokument hämtat från Göteborgs Stads hemsida.

Dokumenterna *Tankarna bakom styrkortet* och *Styrkortets definitioner kopplat till perspektiven* är båda hämtade från samma länk som *Beskrivningarna av styrtalen*.